© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
2000

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Consumer Protection for the 21st Century

MINISTRY OF CONSUMER AND COMMERCIAL RELATIONS

AUGUST 2000

100-06831/

Message from the Minister of Consumer and Commercial Relations

I am pleased to launch this consultation on consumer protection for the 21st century at an exciting time in Ontario's economic history.

The Ontario government has set a high priority on the development of consolidated consumer protection legislation that would encourage the continued growth of a thriving, vital provincial economy, competitive in the global marketplace.

Three central principles guide the proposals set out in this paper.

Consumer protection legislation should be fair, and should enhance Ontario's reputation as a place for businesses to grow and invest and where consumers have confidence their rights are protected.

New legislation should be responsive to the needs of consumers and businesses. To achieve effective consumer protection, we need laws that are consistent and practical and effective regulations and remedies that consumers and businesses can easily understand and follow.

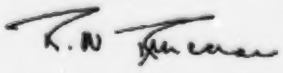
Finally, new consumer protection legislation should be flexible, providing a modern regulatory framework that encourages businesses to create new products and services, while putting the consumer first.

I hope you will find this paper informative and I encourage all interested parties to make submissions on its proposals. Consultations will be held in locations across the province in late August and September. Copies of the consultation paper are available on the ministry's Web site at http://www.ccr.gov.on.ca. Written comments and submissions should be sent, no later than October 6, to:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Protection Consultation
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, Ontario M5B 2N5

Fax: Consumer Protection Consultation
416-326-8885
E-mail: cpa@ccr.gov.on.ca

I look forward to hearing from you, and thank you for your interest in Ontario's consumer protection consultation paper.



Robert W. Runciman, MPP
Leeds-Grenville
Minister of Consumer and Commercial Relations
August 10, 2000

Table of Contents

INTRODUCTION 1

Why Modernize Consumer Law? 1

Old Laws But A New Marketplace 2

Old Scams New Technologies 2

Guiding Principles 3

Related Reforms 3

PART ONE: GENERAL ISSUES 4

Scope of Consumer Protection 4

Who Is a Consumer 4

Consistent Coverage of Goods and Services 6

Electronic Commerce and Remote Transactions 8

What Should Not Be Covered? 9

Remedies and Enforcement 10

Remedies for Consumers 11

Enforcement Powers 12

Sanctions 13

PART TWO: MARKETPLACE STANDARDS 15

Future Performance Contracts 15

Advance Fee Schemes 18

Timeshare Marketing 19

Implied Warranties on Services 20

Plain Language 21

PART THREE: THE DEBT RECOVERY SECTOR 22

Bailiffs 22

Collection Practices 23

YOUR TURN 25

PROPOSALS 26

INTRODUCTION

This consultation paper invites comments on proposed changes to consumer law that will support a fair and competitive marketplace and protect Ontario consumers.

The paper describes fourteen proposals and briefly explains the need for the proposed changes. Suggestions will also be accepted to address other consumer issues that this paper may not have identified, including those addressed by other statutes.

At the end of the paper you are provided with instructions on how you may submit your comments. You may send your input by fax, e-mail or regular mail to the addresses provided at the end of this paper.

This paper addresses legislative reform. The Ministry recognizes that legislation is not the only way to resolve consumer issues. Information, education and partnerships with business and consumer organizations are also necessary. The specific issues raised in this paper are those for which the Ministry believes legislative responses could be part of the solution to marketplace problems. Of course, the responses proposed in this paper are intended for discussion purposes only and will only become law if the Legislative Assembly passes such legislation.

It is not necessary to review the legislation to respond to the proposals in this paper. For those interested, copies of the statutes referred to below are available at the Ontario Government Bookstore and may be viewed on the Internet at http://209.195.107.57/.

Why Modernize Consumer Law?

The current consumer protection framework for Ontario is found in statutes passed between 1966 and 1994, but includes statutes dealing with debts and collection practices that originated much earlier: the *Bailiffs Act, 1960*; the *Collection Agencies Act, 1933*; and the *Debt Collectors Act, 1896*. A number of statutes regulate consumer transactions: the *Business Practices Act, 1974*; the *Consumer Protection Act, 1966*; the *Consumer Protection Bureau Act, 1966*; the *Loan Brokers Act, 1994*; the *Motor Vehicle Repair Act, 1988*; and the *Prepaid Services Act, 1988*.

If the proposals put forward in this paper are adopted, the nine statutes mentioned above would be consolidated into two statutes a consumer protection act and a debt recovery act. This legislative reform is necessary for a number of reasons.

Ontario needs modern consumer laws to ensure continued consumer and business confidence in Ontario as a place to spend and invest. As consumer spending becomes increasingly fluid and international via the Internet, it is important that Ontario is both a competitive and reliable marketplace. In past decades, jurisdictions have had to make attracting business spending and investment a priority; in the coming decades, jurisdictions will have to make attracting consumer spending a priority.

Consolidating consumer statutes will increase the consistency of definitions and administrative powers and eliminate gaps and uncertainty in the existing laws. Amalgamation will make consumer law easier for both consumers and businesses to follow and understand.

A fair, clear and consistent legal framework for consumer protection in Ontario will benefit Ontario consumers, support the success of Ontario businesses and help ensure that Ontario continues to be an attractive place for both consumer and business spending.

Old Laws But A New Marketplace

Ontario's consumers, entrepreneurs and businesses have exciting new choices and opportunities in an increasingly fast-paced and dynamic marketplace. We all benefit from new products driven by innovation and technology, increased access to a global marketplace and extraordinary growth in the services and information sectors.

Ontario's consumer protection framework, however, was designed during the 1960s and early 1970s in a paper-based marketplace that dealt primarily in goods. The transition to a service economy and the growth of electronic commerce have left the law behind the marketplace. In some cases, consumer law no longer protects consumers adequately and in others it may pose barriers to legitimate business activity.

Other Canadian provinces have responded to these changes with new consumer measures including Alberta's *Fair and Trading Act, 1998* and Saskatchewan's *Consumer Protection Act, 1996*. Internationally, jurisdictions also recognize both the need to address consumer issues and the economic importance of consumer protection. In the United Kingdom, the 1999 white paper *Modern Markets: Confident Consumers* exemplifies the realization that strong consumer protection makes for a healthy marketplace.

Marketplace trends coupled with the need of consumers and businesses for clear rules, underlies much of the need to reform consumer law.

Old Scams New Technologies

Scam artists are becoming more sophisticated. Gaps in consumer law created by marketplace changes create opportunities for the dishonest to victimize consumers who are unfamiliar with new choices and to combine old scams with new technologies.

Unfair marketplace practices and outmoded laws that do not deal with them adequately have costs for consumers, business and government. Every dollar a consumer loses to a scam is also a dollar lost to a legitimate business that might otherwise have served that consumer. Even as some businesses find out-dated laws a barrier to acceptable business practices, others exploit this weakness to carry out scams.

The Ministry does not believe that the marketplace overall has become less fair or that the quality of business standards in Ontario has fallen. Most businesses seek long-term success and growth by serving their customers well. However, the persistence and aggressiveness of scam artists has resulted in increased harm to consumers.

Reports to the Ministry indicate that consumer scams have grown more ambitious in taking larger sums of money from consumers. In the early 1990s, a typical advance fee loan scam charged consumers $200 to $300; by 1999, the average loss to advance fee loan scams reached $600 and those targeting small business averaged $1000 to $1200. In the early 1990s, rip-offs to do with talent development and modelling tended to incur average losses of less than $500; now, average losses are $1500.

As these examples illustrate, legitimate businesses and consumers both need clear, consistent standards that leave no loopholes for rogues to exploit and that competitors can all follow equally.

Guiding Principles

Consumer law should be practical and enforceable. It should foster the prevention of problems and the resolution of disputes. It should protect consumers, support ethical businesses and provide tools for dealing with scam artists. Accordingly, three principles guide the proposals discussed in this consultation paper.

1. Fairness for Consumers

An agreement both parties honestly intend to honour is the goal of both consumers and businesses. Ensuring all parties have the same understanding of a transaction is the first step in ensuring satisfaction for everyone concerned. Several of the proposals discussed in this paper, therefore, rely on improving the disclosure of information, which will support fair agreements while providing effective remedies and strong enforcement for dealing with dishonesty.

2. Regulation Responsive to both Businesses and Consumers

The law should be practical so that businesses can follow it, consumers can use it and government can enforce it. Red tape, whether in the form of overly burdensome regulation or overly complicated remedies, is an obstacle that should be eliminated as should provisions that fail to permit the use of acceptable new technologies. Overall, the broadest proposals included in this paper are those that are the simplest and have the lightest regulatory impact. More restrictive proposals are intended to focus on specific problems.

3. Flexibility to Adapt to Future Needs

Modern regulatory frameworks need flexibility so that they can respond to marketplace developments as problems emerge or existing requirements become outdated. The recommendations in this paper are intended not only to address the problems of today's marketplace, but also to ensure that future problems can be resolved more quickly. Accordingly, this paper proposes greater flexibility for the future updating of rules.

Related Reforms

The Ministry will also soon release consultation proposals to modernize three sector statutes, the *Motor Vehicle Dealers Act*, the *Travel Industry Act* and the *Real Estate and Business Brokers Act*. Several of the general recommendations in this paper are relevant to these statutes because these recommendations apply to all consumer law, but specific proposals related to these statutes will be contained in companion discussion papers. Copies of these discussion papers will be made available on the Ministry's website at www.ccr.gov.on.ca and be obtainable by contacting the MCCR Communications Services Branch at (416) 326-8525.

Complementary amendments to other statutes may be made in the course of implementing reforms to the legislation that is the focus of this paper.

PART ONE: GENERAL ISSUES

The following sections set out proposals that would apply generally in reformed consumer law. Each proposal is clearly stated at the beginning of the section and is followed by a detailed explanation. Examples of the problems being addressed are presented in text boxes.

Scope of Consumer Protection

This section describes four proposals that address how consumer protection law defines the scope of its application: who it protects, what types of services and transactions it covers, and what areas are excluded.

Who Is a Consumer

Proposal 1:	***Consumer protection should be expanded to apply to a wider range of transactions and individuals. Such protection should apply to individuals whenever they are engaged in transactions that do not involve supply for resale, refinement or transformation through manufacturing.***

In Ontario's legislation, and the laws of most other provinces, a consumer is usually defined as an individual who is acting for personal, family or household purposes. Corporations and partnerships are not given "consumer" protection. Charities, investors, or individuals acting in the course of business also are not treated as consumers.

The reason consumers receive special protection in the marketplace is because, as has long been recognized, they face a number of inequalities in their relationship with sellers. Typically, these inequalities include having a weaker bargaining position when negotiating, having less specialized knowledge about the transaction and being less able to seek redress or enforce a contract in a dispute.

An individual who is expanding a small business and needs financing pays an advance fee to a loan broker. As is typical with this scam, no loan materializes. The victim is not protected by the Loan Brokers Act since that person was seeking a loan for the business, not a loan to fund personal spending.

The current approach to defining consumers in law, however, does not include everyone in the marketplace who has the characteristics noted above. Most noticeably, small businesses often have these characteristics but do not have the same protections.

Deceptive practices, such as fake invoices for photocopy toner that was never received, do not victimize only individuals buying for personal use. Often small businesses, particularly entrepreneurs pursuing opportunities for the first time, are targets of consumer scams. Some scams combine the selling of goods or services with promises of income, employment or other benefits, making it difficult to distinguish between a "personal purchase" and a "business opportunity."

Individual small businesses are often in the same situation as consumers — dealing with purchases outside the subject area of their business and expertise. The restaurant entrepreneur

needing a delivery van, who may know all about foodservice equipment and buying flour wholesale, usually knows no more about auto leasing than the typical consumer.

The Ministry is proposing that, in future, individuals could be treated as consumers more often. However, the Ministry recognizes that it would not be appropriate for consumer law simply to apply everywhere in the marketplace, supplanting contract law relevant to sophisticated business dealings even when such dealings are undertaken by individuals.

Incorporated bodies and partnerships should remain excluded from protection. The distinction between individuals and corporations or partnerships is widely used and provides a helpful benchmark for distinguishing between consumers and others. More sophisticated business organizations are less often in need of the types of protections found in consumer law and generally want to tailor the nature of their business dealings in highly specialized ways.

Under the approach proposed by the Ministry, individuals carrying on business would no longer be excluded automatically from the scope of consumer protection legislation. This approach attempts to recognize that, in some circumstances, a small business operator is in substantially the same position as any other individual consumer. Australian consumer law has applied similar principles for some time.

This approach would provide individuals carrying on business with protection when they purchase or rent a computer or a car for business use, when they receive a solicitation for a business directory listing or a similar offer that is outside the area of their business. This would include specific protection from many "opportunity" scams such as "get-rich-quick," "easy-money" and "work-at-home" schemes.

Consumer law would still not apply to:

- the supply of materials for resale (i.e., traditional wholesale purchases);
- the supply of raw materials that are going to be used to manufacture something; and
- the supply of anything to incorporated bodies or partnerships.

In the case of wholesale and raw materials, purchasers often want the freedom to obtain things "as is" or to otherwise use wholesale contract terms that are prohibited in consumer contracts. Individuals in the business of refining particular products or purchasing them in bulk should be expected to have both the ability to protect their own interests and more knowledge of those products. Sellers who are in the business of selling wholesale and do not intend to sell as retailers also should be able to carry on business as they have in the past.

This definition of consumer may be clearer than the ones currently used in consumer law. A seller does not necessarily know whether a car is being leased for personal use or as a business vehicle. However, sellers do know when they are entering a contract with a corporation instead of an individual, whether the customer is leasing a fleet or a single vehicle.

The Ministry recognizes that this proposal represents a substantial shift in consumer protection law. This shift could provide benefits and protection to many but could also have other effects not yet anticipated. Suggestions are welcomed concerning the desirability of the proposal and alternative means of providing greater protection to entrepreneurs and small businesses.

Consistent Coverage of Goods and Services

Proposal 2:	***Consumer protection should apply to the sale of goods and services and to other forms of consumer transactions. The format of a particular transaction should not exempt it from general standards, such as those dealing with billing only on consent and the prohibition of unfair practices.***

This proposal ensures that basic consumer protection standards apply broadly in the marketplace and will continue to apply effectively as the marketplace changes.

Consumer protection standards created in the 1960s and early 1970s deal fairly well with simple purchases of goods. The marketplace, however, has shifted increasingly to services and to more sophisticated forms of transaction. Ontario's existing consumer law does apply to many service transactions, but increasingly problems arise where its application is open to challenge.

The shift to a service economy, and in future to a digital economy in which information-related services will play a large role, means that more and more consumer transactions are taking place that are not covered clearly by consumer protection standards. When standards are not clear, mainstream business can be left without guidance for competition and opportunities for operating scams arise.

The Ministry proposes to review the coverage of consumer law as it applies to services and to address three particular problem areas: billing for unsolicited services, credit-related services, and alternatives to purchasing as a means of acquiring goods and services.

Under the existing *Consumer Protection Act*, consumers are protected from liability for goods delivered to them that they did not request, but the protection does not apply to services.

Buyers of services delivered electronically discover they are receiving and being billed for additional services they never requested. They discover they must request not to receive services in order to avoid being billed for them.

Electronic and digital services are increasingly provided directly to people's homes, and the potential for consumers being billed for additional services without their consent is increasing. With prearranged debiting of deposit accounts and other automatic payment mechanisms, consumers may discover they have already paid for something that they never requested.

The Ministry proposes that requirements to obtaining from consumers clear consent to contracts apply to all consumer transactions, not just to those involving goods. A consistent standard will better serve consumers in future by protecting them against unauthorized charges. As outlined in Proposal #8, standards for future performance contracts will also support clear disclosure and documented consent for many such arrangements.

A seller targeting seniors charges $149 for protection against credit-card fraud and gives the impression of acting as an agent of Visa and MasterCard. Not only is the seller not an agent of those companies, but both companies already give their customers fraud protection services.

A second problem area is the array of credit-related service scams that target financially distressed consumers. Advance fee loan scams are one such practice already covered by law, but the same consumers are targets of other dishonest practices.

Many of these practices lure vulnerable consumers into using what may be their last dollars in a vain effort to find relief. Others take advantage of the complexity of credit products and sell customers services that are of little or no value.

Although credit-related scams have emerged as a continuing consumer problem, the services they offer may not be within the narrow range of services included under the current *Business Practices Act*. Many of the sellers of such credit-related services make false claims, grossly exaggerate their services and misrepresent facts, but the Ministry is limited in the action it can take against them under the current law.

Expanding the application of such basic consumer law as the *Business Practices Act* would provide more protection to consumers and better enable the Ministry to take enforcement action when warranted. At the same time, the provisions of the current *Loan Brokers Act* can be clarified to apply to any otherwise unregulated offer to arrange credit.

A third problem area that underlines the need to reform the coverage of consumer law stems from consumer transactions not always being straightforward sales of goods or services. Various forms of transaction have become more prominent in recent years, including long-term leasing and club memberships. Even when such transactions are covered by existing law, the coverage is not always clearly defined. In addition, purchases, such as tickets to entertainment events, appear to be neither a good nor a service and possibly are outside the scope of some consumer law. Loopholes and confusion as to the application of consumer law invites exploitation by rogues, can confuse honest businesses as to their obligations and lead to unnecessary legal expenses

Over time, several other provinces have broadened the scope of their consumer legislation to reflect these trends. The Ministry believes Ontario should also ensure that consumers can rely more consistently on the standards in consumer law by applying them generally to consumer transactions.

Consistent coverage should also apply to specific sectoral rules. The Ministry proposes that all services offered by talent agencies will be governed by the provisions of the current *Prepaid Services Act*. This will end the practice of shifting charges from 'protected' to 'unprotected' categories which is encouraged by the current limited wording.

A consumer pays a talent agency $1100; the next day, the consumer tries to cancel the contract, perhaps because she felt pressured into it. The Prepaid Services Act gives customers of talent agencies five days to cancel some contracts. The client is told, however, that $545 of her payment is allocated to a "photo shoot," which falls outside the act's current definition of talent development services. As a result, the consumer recovers only half of her money.

Some exceptions are desirable to avoid overlap and confusion about what statutes apply to particular situations. Proposal 4 outlines the proposed exceptions.

Electronic Commerce and Remote Transactions

Proposal 3:	***(a) Standards governing transactions via the Internet or other means of electronic commerce should be adopted based on the harmonization agreement of the provincial, territorial and federal governments reached in Banff, Alberta in 1999.***
	(b) Modernized consumer protection legislation should include authority to enact and update standards governing transactions using remote methods, as technology and the marketplace evolve.

Remote transactions are evolving from a means to order goods through mail order and catalogue sales or telephone ordering into a way to provide information services in real time via the Internet.

Many consumers enjoy the convenience of shopping or researching purchases from their homes at times of their choosing. Businesses find that remote media provide cost-effective means of marketing, accepting orders, delivering customer service and distributing a variety of products. Whether banking from home, purchasing theatre tickets by phone, subscribing to magazines by mail or shopping on the Internet, many consumers now make transactions using remote media, and this practice can be expected to increase. Overlap between media is also likely to increase. For example, a consumer may communicate with a businessperson by telephone while simultaneously looking at an Internet site and downloading a printed brochure.

By their nature, most transactions conducted by remote means involve later delivery of goods or services and are governed under the existing provisions dealing with future performance (executory) contracts. The changes proposed to the rules governing such contracts (discussed in the Proposal #8) would apply when they are conducted by remote means.

However, the Internet also makes possible a large volume of transactions that can be both conducted and fully completed at the same time through remote means (e.g., downloading software or other digital content products and simultaneously paying for them by credit card). Currently, no disclosure standard applies to such transactions.

Electronic commerce also creates new ways of entering contracts other than face to face transactions and signing paper documents, which are the two methods generally dealt with in consumer law.

Electronic commerce crosses provincial and international borders. Businesses and consumers will both benefit if standards and rights concerning electronic commerce are similar across jurisdictions. Ontario has worked with other provinces and the federal government to develop a national standard in this area that also is consistent with international standards developed by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

This national standard would extend disclosure rules such as those outlined in Proposal #8 to all Internet sales (including those in which payment and delivery on-line take place at once) and proposes a harmonized approach to other key issues relevant to on-line transactions.

Accordingly, the Ministry proposes to adopt the national standard, which contains these provisions:

- Consumer law should accept the use of electronic signatures where it requires that contracts be signed.
- Electronic contracts should contain the prescribed disclosures. The contract (including all required disclosures) and supporting documentation should be given into the custody and control of the customer (e.g. by fax or file download) and be printable.
- Agreement to the terms of a contract should be a clear process that a consumer cannot perform unknowingly.
- Sellers should provide consumers with receipts as soon as possible after payment has been made. Receipts should be printed or in a printable form.
- Purchasers should be able to cancel contracts for non-compliance with disclosure terms or for late delivery (as set out in the "30-day rule" discussed later).

The proposed disclosure requirements and remedies available to consumers for future performance contracts and for electronic commerce contracts would be substantially similar. Consistent standards for similar activities — whether they are carried out on-line or by traditional means — are fair to business and a reasonable expectation for consumers.

These rules for consumer contracts formed electronically are consistent with the general principles proposed in Bill 88, the *Electronic Commerce Act, 2000*, which would apply to both businesses-to-business and business-to-consumer electronic commerce.

The principles of accepting the use of electronic commerce while ensuring its users receive the same protections available traditionally will guide any further consideration of e-commerce issues.

What Should Not Be Covered?

Proposal 4:	***(a) Consumer law should not apply to transactions already governed under regulatory regimes that adequately address consumer protection.*** ***(b) The current prohibition against all "referral selling" should be narrowed to prohibit only deceptive referral selling.***

Although any transaction in which individuals pay for anything is in some sense a consumer transaction, there are several areas in which other specialized legal regimes apply instead of consumer law. Real estate transactions, residential tenancy matters, securities and insurance are four prime examples of key areas in which general provincial consumer law does not apply because a specific body of law or regulatory regime is already in place in each case. The Ministry is not proposing that general consumer law apply to these sectors.

The proposed broader definition of consumer transactions would also call into question its application to areas that are already regulated by industry- and sector-specific legislation. These include many regulated professions that have their own rules and oversight bodies, for example, those regulating architects, accountants, engineers, lawyers and health professionals.

In such cases, having two applicable legal regimes could be confusing, both for the public and the regulated sector. Similarly, having two regulatory bodies creates duplication. Where a specialized regulatory body exists that adequately addresses consumer issues, the Ministry proposes that the sector it applies to be exempted from general consumer law. For example, a regulatory system could address consumer issues adequately if it supports the basic elements of the principle of fair treatment outlined in the introduction of this paper. Those elements are information disclosure, remedies and enforcement. Sectors that previously were clearly subject to consumer protection law, such as real estate brokering, automobile sales and travel services, would continue to be subject to future general consumer law.

Sector-specific exemptions would be contained in regulation instead of statute law, which would allow such exemptions to be reviewed more easily in terms of their appropriateness and reconsidered if marketplace conditions change.

The application of existing rules might also be too broad. Under the *Consumer Protection Act*, there is a broad prohibition against referral selling — offering customers rewards for referring other customers ("member-get-a-member" programs). This restriction is intended to prohibit fraudulent schemes that offer financial or other incentives the seller knows consumers are unable or unlikely to gain. These deceptive offers usually stress the "reward" more than the actual product or service. The current law, however, also prohibits reasonable offers of rewards that the seller can provide and the consumer can obtain, for example, many book and music club offers. Current legislation prohibits all of these activities, including those that are not a source of problems.

A seller of magazine subscriptions wants to give subscribers an extra free month's issue if they refer a friend who purchases a year's subscription. This practice, however, is illegal under current law.

Fraudulent referral schemes are a serious consumer concern meriting a statutory prohibition, but this prohibition should not prevent legitimate businesses from offering reasonable reward programs. A narrower prohibition would target the fraudulent schemes without preventing honest business practices.

The Ministry also proposes clarifying relationships between consumer laws to clarify the application of overlapping rules. Consolidating a number of statutes will clarify such issues as the following: overlap between requirements governing all executory *contracts (Consumer Protection Act)* and specialized requirements for executory contracts, for example, some prepaid services and motor vehicle repair contracts (*Prepaid Services Act* and *Motor Vehicle Repair Act*).

Remedies and Enforcement

Most businesses comply with the law as a simple matter of good business practice. However, the compelling reason to use legislation is to deal with people whose business practices are unfair or poor. For most businesses, all that is required is a clear standard to follow; when dealing with

rogues, however, consumer rights are only as valuable as the remedies available to back them up, and prohibitions are only as effective as the strength of sanctions.

Although strong remedies must be available, it is important to have a range of proportionate and fairly applied responses to marketplace issues. Just as legal standards are only one way to address issues, prosecution is only one way to promote compliance with legal standards. Compliance is best sought by a range of actions, from educating businesses about their responsibilities, to continuing to provide civil remedies and rules to guide the resolution of contract disputes between private parties, to establishing administrative remedies as alternatives to or in addition to prosecution.

Remedies for Consumers

Proposal 5:	***(a) Remedies available to consumers who are affected by a violation of consumer protection standards should include the right to cancel a contract, receive a refund and pursue damages through civil action.*** ***(b) A "no harm, no foul" provision should govern civil remedies: an isolated and unintentional act of non-compliance with the law that does not harm a consumer should not be subject to a remedy.***

The Ministry proposes to maintain existing consumer remedies and ensure that they apply broadly and appropriately.

Current consumer law provides a variety of remedies to consumers when standards are violated. The most generally applicable remedies are found in the *Business Practices Act*. This act gives consumers who are victims of unfair practices the right to cancel a contract, receive a refund and sue for damages to recover losses suffered. In the case of particularly offensive violations, consumers also have the right to seek punitive damages.

A second sort of remedy for contravention of specific requirements is found in the *Consumer Protection Act*. This act frees consumers from liability in certain circumstances and makes contracts unenforceable by sellers unless they comply with disclosure requirements. Such solely civil remedies support a number of existing and proposed standards. Among these are standards regarding freedom from liability for unsolicited goods, those proposed for general freedom from unauthorized charges (Proposal 2), those regarding minimum warranties on goods, those proposed for services (Proposal 11), and those regarding the limits on the degree to which consumers can be bound by unwritten contracts for future performance.

Consolidated consumer law would ensure these remedies are consistently available.

A small number of consumers have attempted to use a minor failure by a business to follow required procedure as grounds to avoid payment once that business has provided a service to the consumer. For example, in one case, although the transaction was concluded satisfactorily, a consumer attempted to avoid paying for the service, alleging that the business had not signed the contract as required by law.

Courts often refuse to rule for the consumer in such cases and find ways to interpret the legislation as not applicable. Although case by case such results are largely fair, such rulings put restrictive pressure on the definitions in and application of statutes.

Courts should be able to prevent abuse of standards by consumers without reducing the protection available to the typical consumer. The proposed provision of revised consumer law would protect sellers from the application of a consumer's remedies under the statute where a seller's isolated and unintentional non-compliance has not harmed the consumer. In plain language, courts should be able to apply a rule of "no harm, no foul" when examining cases of technical non-compliance. Such a provision will lessen the pressure for courts to narrow the application of consumer law through interpretation to prevent well-meaning sellers from being injured.

The onus to establish that an act was isolated and unintentional would rest on the seller. If a consumer has been harmed by the non-compliance in question, the remedies available to that consumer would not be diminished.

Enforcement Powers

Proposal 6:	***Consumer legislation should contain a consistent set of enforcement powers and a single limitation period governing when charges can be laid.***

Consumer legislation contains a variety of powers to investigate possible offences and enforce consumer standards. These powers vary between statutes.

The Ministry is proposing that enforcement powers in existing consumer protection statutes be maintained and consolidated in the new statutes. This consolidated list of enforcement powers would include the following:

- **Investigation** — the power to authorize investigations, applications for search warrants and other means to gather necessary evidence or require its production.

- **Restraining Order and Cease and Desist Order**— the powers to order someone to comply with legal requirements and cease a prohibited practice.

- **Order to Cease False Advertising** — the power to order someone to stop using false, misleading or deceptive advertising material.

- **Assurance of Voluntary Compliance** — the power to accept a binding promise about someone's future behaviour.

- **Order to Freeze Assets** – the power to freeze monies in bank accounts and other assets of the subject of an investigation or an order. This power ensures that monies are kept accessible for possible return to consumers, as determined by law.

These orders would continue to be subject to appeal.

The Ministry proposes that a single, consistent limitation period — a reasonable period in which to conduct and conclude investigations — be set at two years from the time the Ministry becomes aware of a specific matter.

In consolidating these powers of investigation and enforcement, the Ministry will also examine how to ensure that they continue to be effective. For example, investigations must often go beyond an apparent business organization, which may have filed false corporate documents, to find the people actually responsible for a scam. It is also increasingly important to facilitate the ability to deal with cross-border activity, for example, in cases in which an Ontario-based scam has victimized people in the United States.

Sanctions

Proposal 7:	***Consumer law should set consistent and effective fines and penalties and provide clear authority to require restitution to victims. Specifically, these provisions should be made:*** ***(a) Where appropriate, offences under consumer protection law should be governed by strict liability.*** ***(b) The maximum fine should be $250,000 for corporations and $50,000 for individuals. The maximum term of imprisonment should be two years less a day.*** ***(c) Statutes should expressly authorize payment of restitution to victims.*** ***(d) Statutes should authorize registration of liens against the real and personal property of convicted parties who default on paying their fines.*** ***(e) Statutes should authorize the disclosure of fine defaults to consumer reporting agencies.***

Providing more flexible administrative tools does not reduce the need for strong effective sanctions and meaningful provisions under which serious offenders can be prosecuted.

The Ministry is proposing that some offences should be governed by "strict liability", a category of offence established by the Supreme Court of Canada over twenty years ago. "Strict liability" means that once the Crown as prosecutor proves that certain acts covered by a prohibition took place, the burden shifts to the defendant to avoid liability. Defendants avoid liability by proving, to the standard of a balance of probabilities, that they either (a) reasonably believed in a mistaken set of facts, which, if true, would render the act or omission innocent or (b) took all reasonable steps to avoid the particular act or event.

Strict liability offences are frequently used under regulatory law where the objective is to protect the public interest by maintaining and encouraging good standards of conduct (i.e., encouraging "due diligence").

Acts that would be appropriate as strict liability offences generally are those for which prudent steps, including basic good business practices and policies, would prevent the offence. Examples include a loan broker taking an up-front fee, a seller refusing to make a refund under a statutory cooling-off period or a seller offering used goods as new.

Consumer scams are financially motivated offences. As a result, it is extremely important to deter offenders by ensuring that financial penalties are adequate and by facilitating restitution to victims.

Unfair practices can be very profitable. Individual unfair acts can net from hundreds to thousands of dollars in proceeds. The people behind scams such as advance fee loan finding may have net revenues of $300,000 or more a year. In the worst scams, which violate both provincial and federal laws, operators who use deceptive marketing techniques (e.g., those combining advance loan, prize and lottery scams) can generate revenues of up to $2.5 million a month.

For these reasons, the Ministry proposes that the potential fines for such offences should be increased. Although maximum fines are seldom awarded, they provide courts with a range of fines to consider, and higher limits will allow courts the maximum latitude to address worst-case situations. It is also sensible that modernized consumer protection law expressly authorize courts to order that offenders give consumers restitution for their losses.

If fines go unpaid, they act as no deterrent to the offender. For this reason, the Ministry is proposing additional powers to promote the payment of fines. The Ministry believes that registering liens against property and reporting to credit bureaux are reasonable tools to use to promote fine payment where a fined party has defaulted.

PART TWO: MARKETPLACE STANDARDS

The following proposals address particular areas of marketplace activity and specific consumer problems. These proposals relate to both existing legislative provisions which would be replaced and new provisions for potential introduction. All proposed provisions discussed in this section would be included in a single, consolidated consumer protection statute, the *Consumer Protection Act, 2000*.

Future Performance Contracts

Proposal 8:	***Existing provisions governing future performance contracts should be clarified to address key issues and improved in the following ways:*** ***(a) Disclosure requirements should include proposed dates of delivery, the use of estimates and other alternatives to fixed prices, and refund policies.*** ***(b) A "30-day delivery rule" should apply to all future performance contracts.*** ***(c) Regulation-making authority should permit the definition of specific categories of future performance transactions and permit the setting of specific disclosure requirements for any such categories of transactions.*** ***(d) The unfair practice of forcing the renegotiation of estimated prices using custody of a consumer's goods should be prohibited.*** ***(e) The requirement to place into trust accounts monies paid under some future performance contracts should be eliminated, but the authority to require this practice in specific sectors should be retained.***

Most consumer complaints to the Ministry involve transactions that are not fully completed at the time the transaction is entered into. Something remains to be done, such as receiving payment, delivering goods, carrying out repairs or performing other services. These transactions often include ones conducted by remote means (telephone, mail order and the Internet). All these situations have potential both for honest misunderstandings and for fraudulent schemes.

These incomplete transactions are what the current *Consumer Protection Act* calls "executory contracts." For plain language purposes, this paper refers to such agreements as "future performance contracts." Under existing law, if a future performance contract calls for payment of more than $50, the contract is not binding on a consumer unless it is in writing, meets disclosure requirements and the consumer has signed it.

These requirements (summarized in the text box below) are key to preventing disputes and ensuring that consumers have clear evidence of agreements on which they can rely. Problems often arise, however, in two areas that the existing disclosure requirements do not adequately address: late delivery and hidden or escalating charges.

By definition, future performance contracts involve something happening in the future, often delivery of something. The disclosure required under existing law, however, does not include a key element: when will this future event happen?

This is a significant omission. Most of the complaints the Ministry receives about the supply of durable goods concern late delivery. Late delivery is also a source of complaint in the supply of goods ordered by remote means (telephone, mail order and the Internet).

The Ministry is proposing that future performance contracts should contain the delivery date for goods and/or the start date for the performance or provision of services. An adequate description of services should include the time period over which they will be provided.

Disclosure of delivery dates raises the question of a remedy if dates are not met. A national standard developed for door-to-door sales provides such a remedy, the "30-day delivery rule", summarized on the next page. This rule is already used widely in the United States for mail order, telephone and Internet sales. It gives suppliers freedom to offer different delivery dates and gives consumers a remedy for excessively late delivery or failure to deliver.

DISCLOSURE IN FUTURE PERFORMANCE CONTRACTS

Current disclosure requirements:
These apply to all deferred-delivery, performance and payment contracts involving payment of over $50. Such contracts must:

- be in writing, and both parties should have a signed copy;
- include both parties' names and addresses;
- include a description of the goods or services being sold;
- itemize prices and the terms of payment;
- include details related to the extension of any credit; and
- disclose applicable warranties or guarantees.

Proposed additional disclosure requirements:
Contracts should also contain

- details of shipping and delivery arrangements (including dates);
- information about any restrictions, limitations or conditions that apply; and
- information about any return, exchange, cancellation or refund policies, if applicable.

THE 30-DAY DELIVERY RULE

The delivery date for goods or start date for services must be disclosed in a contract.

If the goods are not delivered within 30 days, or the provision of services has not begun within 30 days, or the date promised, the consumer has the right to cancel the contract and obtain a full refund of any monies already paid.

The consumer can be asked to agree to a postponed date.

The consumer cannot cancel a contract if the delivery of goods takes place or the provision of services has begun before the consumer issues a cancellation.

The Ministry believes that combining the disclosure of delivery dates with remedies for late delivery will prevent many problems and help to resolve those that do occur.

If adopted, this proposal would also provide consistent disclosure and performance standards for in-store sales, door-to-door sales, and other remote transactions. The results would be a fairer basis for competition between sellers and easier compliance for businesses (based on having one rule instead of multiple rules).

A second area that needs to be clarified is the disclosure of price. The Ministry is proposing that the law be clearer; specifically, future performance contracts must disclose the total amount a consumer will have to pay, including, for example, shipping and handling charges.

Clarified rules for price disclosure would recognize the disclosure of rates (e.g., an hourly charge or some other factor transparent to a consumer) as an acceptable alternative to the disclosure of fixed prices.

A consumer with a broken refrigerator is debating whether to repair or replace it. The repair service estimates that repairs will cost "a couple of hundred dollars." After the repairs are done, the bill comes to $640.

Estimates are a more troublesome area of pricing practice. The existing law does not address the use of estimates rather than a fixed price. Only auto repair work is subject to specific requirements for estimates and disclosure, under the *Motor Vehicle Repair Act.*

Home renovators, product repairers and movers, however, also frequently give estimates. For example, in problem cases reported to the Ministry, the final charge made to the consumer by repairers and movers exceeds the amount of the estimate by an average of 50 percent. (This average applies only to problem situations that cause complaints, not to all estimates by repairers and movers).

The Ministry proposes that estimates in all future performance contracts should conform to the rule currently in place for motor vehicle repairs: a price can be a conditional estimate, but the estimate should be binding within 10 percent. Charges above that margin should be permitted only with the consumer's consent (e.g., a repairer may discover additional problems and contact a consumer to seek permission to proceed at a higher cost).

The existing remedy for failure to disclose would continue to apply: consumers would not be liable to pay charges that have not been properly disclosed.

A mover estimates a price of $5600 but presents a bill for $6900 and demands payment before the goods are delivered.

The use of low estimates to lure consumers into contracts, such as those for household moving, is a recurring problem. Some sellers increase their estimated price substantially while retaining the consumer's goods, with the implication that the return of those goods requires that the consumer agree to the inflated price. In addition to ensuring that sellers cannot enforce payment of prices inflated in this way, the Ministry proposes that attempting this sort of unfair forced renegotiation of a contract should be an offence subject to prosecution.

The last area for which improved disclosure is proposed is refund policy. In many cases, consumers often assume mistakenly that they possess statutory rights to a refund of monies paid or a cancellation of a transaction. This area is also one in which deceptive claims are sometimes made, for example, concerning whether something can be returned once delivered. Clear disclosure of refund and return policies will help avoid such problems.

The Ministry is also suggesting the elimination of one current requirement on some future performance contracts. Under regulations in the *Consumer Protection Act*, some monies, which potentially are subject to return to the consumer through the use of remedies available to the consumer, must be held by the seller in a trust account. When a problem with the return of such monies occurs, it is more likely that the seller is trying to deny the consumer's rights than it is that the seller does not have the monies. A trust account is irrelevant in these instances and is

otherwise a questionable expense when the vast majority of transactions are not reversed. The Ministry proposes that this regulation be revoked.

Advance Fee Schemes

Proposal 9:	***(a) Consumer legislation should contain authority to define by regulation areas in which accepting advance payment could be prohibited.*** ***(b) Using such a regulation-making authority, the Ministry proposes that the practice of taking advance payment to "repair credit ratings" would immediately be subjected to restrictions.***

Future performance contracts include those agreements under which consumers make advance payment for something. Within these agreements is an evolving category of offers that cause consumer problems.

Over the past decade, a series of consumer scams have emerged in which the operators seek advance payment for services that provide no real value. The best-known scam of this sort is advance fee loan finding, prohibited by the 1994 *Loan Brokers Act* under which the Ministry has taken considerable enforcement action. Other related activities, however, continue.

In other cases, rights that consumers are given by law to exercise free of charge, such as the right to correct inaccurate information in a credit file are "sold" to consumers as services by intermediaries. When consumers pay for these services without knowing of their rights to receive them free from the direct providers in question, the objective of the law — to require the original providers to provide such services free of charge — is frustrated. The Ministry proposes that the disclosure of a consumer's statutory rights would be appropriate in these situations.

A dishonest credit-repair agency promises to fix "bad credit" for an up-front payment of over $700. The agency provides form letters that enable consumers to exercise their legal right to free correction of inaccurate *credit information but does not advise consumers that credit bureaux and the government provide this information free. The poor credit ratings are, in fact, due to* accurate *information, and so consumers receive no benefit from the service they have paid for.*

Regulating advance payment for services with a history of consumer problems is a direct and efficient means of addressing these problems. Non-compliance is apparent immediately and can be addressed swiftly. Regulation has been shown to provide an effective solution to problems with advance fees since loan brokers were prohibited from charging them.

The Ministry is not proposing to apply any broad requirements to advance payment contracts in general beyond the updated contract disclosure rules that will apply to all future performance contracts. The Ministry is recommending that the requirements on certain transactions be reduced, as described in Proposal #8(e). However, the Ministry is also proposing regulation-making authority to address specific types of advance payment arrangements that are characterized by a high proportion of fraudulent and problematic transactions. Such authority will provide an effective means of protecting consumers.

Using such a regulation-making authority, the Ministry proposes that the practice of taking advance payment to "repair credit ratings" would immediately be subjected to restrictions.

Timeshare Marketing

> ***Proposal 10:*** ***Timeshare marketing in Ontario should be accompanied by a disclosure document that meets requirements set by regulation and should be subject to a 10-day cooling-off period.***

The word "timeshare" is a marketing term describing a variety of different legal arrangements used to create a right of periodic access to accommodations and facilities. This variety makes the application of existing legislation to timeshares confusing and inconsistent.

Timeshares often are marketed through high-pressure presentations in which consumers are discouraged from reading contracts or considering the details of the offer and do not have the opportunity to seek third-party advice before making substantial financial commitments. Frequently, within a few days of attending such seminars consumers realize the offer is not as attractive as suggested and try to cancel it. Marketers who rely on such high-pressure techniques, however, do not give consumers this option.

> *Consumers are invited to a presentation on timeshare vacations, which turns out to be a high-pressure sales seminar. They agree to pay almost $2000 down and a further $8500 later. The next day, upon further reflection and having read the contract in detail, they try to cancel the purchase. The seller refuses. Existing consumer law does not provide any simple or quick solution to this problem.*

Two other Canadian provinces (Alberta and British Columbia), many U.S. states and the European Union have all moved to provide disclosure and cooling-off rights for consumers involved in timeshares.

The Ministry is proposing that Ontario should also provide timeshare buyers with both a cooling-off period of 10 days (similar to the cooling-off period for door-to-door sales) and disclosure rights to ensure that consumers receive an adequate description of both what they are purchasing and their rights and obligations.

Implied Warranties on Services

> ***Proposal 11:*** ***Consumer services should be subject to a basic minimum implied warranty of acceptable quality, applying in the same fashion as implied warranties on goods.***

The *Sale of Goods Act* provides minimum conditions and warranties that apply in all contracts unless they are waived. This act deals only with goods and does not set any standards for services. It is a general statute, applying broadly in the marketplace.

Ontario, like other provinces, incorporates the provisions of this act into its consumer protection law and guarantees them by providing that they cannot be waived in consumer contracts. For example, regardless of the "fine print," consumers are guaranteed that goods sold by description will match their description and that goods sold for a particular purpose are fit for that purpose, as long as the goods were purchased for their ordinary and normal use.

A moving company contract includes, in small print, a provision that the company is not responsible for delays or for any broken or lost articles despite the fact that timely delivery of intact articles is the core feature of what a consumer is buying.

In plain language, if a pen does not write, it is not really a pen, and a consumer is entitled to return to the seller for a remedy. A pen may not be a very good pen, may not write well, and may not function for long, but there is a minimum standard beneath which even a bargain-priced pen cannot fall.

Unlike some other provinces, Ontario does not expand the coverage of minimum warranties to provide a similar minimum standard for consumer services, such as moving, product repair, home renovation work, home inspection services and many others.

The marketplace now focuses increasingly on services. The Ministry receives complaints about very poor quality services that simply do not meet any minimal expectations. This is true both of traditional services and newer, information-related services.

Sellers of intermediary services, services that have become increasingly popular in recent years and may become more so as use of the Internet expands, often disclaim any responsibility for accomplishing the results they market and specify that their services are provided on an "as is" basis.

Services, because of their intangible nature, are almost always sold by description, and sellers have an obligation to describe them fairly. The Ministry is proposing that whatever a service is defined as, it should provide a minimum acceptable quality in terms of that task. Otherwise, consumers should have a remedy supported by law, as they do if they buy goods that are not of the minimum acceptable quality.

Plain Language

Proposal 12: ***If the language of a consumer contract is ambiguous and allows more than one reasonable interpretation, the contract should be interpreted in the consumer's favour.***

When contracts are ambiguous or contain conflicting terms and statements, the potential for problems is increased. Plain language can help avoid disputes by ensuring that there is true agreement on the elements of a contract.

Consumers have a responsibility to examine the details of agreements and offers before committing themselves. Contracts that are confusing and overly technical, however, contribute to

the tendency of consumers not to read them carefully before signing. Plain language agreements are less likely to lead to problems.

Statutory requirements for plain language have been adopted in some U.S. states and often have created a civil remedy for consumers, allowing them to cancel contracts that are unclear. The United Kingdom also has statutory requirements for plain language in consumer contracts.

However, there is potentially a concern that making plain language an obligation in itself might lead to more legal arguments and uncertainty related to contracts, instead of the opposite.

The Ministry proposes a simpler provision that would require courts to interpret any ambiguity or confusion within a contract in the consumer's favour, without invalidating the contract. This provision recognizes that consumers are not responsible for the wording and terms of most consumer contracts. Contract terms are set by sellers and generally are not open to negotiation. If the parties are litigating, ambiguity will be interpreted to the consumer's benefit. This approach is consistent with that of Alberta and Quebec, which both have provisions of this nature in their consumer protection laws.

PART THREE: THE DEBT RECOVERY SECTOR

The following sections deal with standards that govern debt collection and related businesses registered by the Ministry. The Ministry proposes to consolidate the statutes addressed in this section into a single statute, the *Debt Recovery Act*.

The Ministry proposes that it would work closely with interested industry and consumer representatives to develop the implementation of the following recommendations.

Bailiffs

Proposal 13: ***The regulatory regime for private bailiffs should be modernized to be made consistent with other regulatory regimes and to include standards of practice and stronger enforcement powers for addressing misconduct and controlling fees.***

Businesses, lenders and commercial landlords hire private bailiffs to enforce their rights against debtors and tenants. Bailiffs may notify debtors that goods are subject to seizure, physically repossess property, handle the locking out of tenants and arrange the appraisal and sale of goods. Bailiffs also are used to collect arrears in municipal taxes. Bailiffs are regulated under the *Bailiffs Act*, and approximately 180 currently are working in Ontario. Private bailiffs are not the same as court bailiffs.

Concern has increased in recent years over the activities of private bailiffs. The legislation governing their activities was passed in 1960 and does not reflect the standards of registration and conduct that most industry-specific licensing statutes contain, including the legislation governing the similar activities of collection agencies.

A bailiff charges $1200 in fees before a consumer can recover a seized car. The debt for which the car was seized was under $50.

The system of regulating bailiffs is based on county-specific appointments. Bailiffs who act —as often happens — in another county, must obtain permission to do so from the court system. This is an imposition on court resources. Ontario is the only province, among those that regulate bailiffs, to use a county-based approach.

The Ministry proposes that new consumer legislation would also include amendments to create a more modern, province-wide system of registration and regulation of bailiffs. A province-wide system should be less burdensome to comply with and administer. It could also lead to a more competitive market in debt recovery services.

A bailiff repossessing a car refuses to permit a mother to remove a baby seat and other child-care items before taking the car.

Clarification of the rules of conduct for bailiffs would address issues such as the seizing of goods other than the item being repossessed, the fees that bailiffs are allowed to charge debtors, and the requirements to retain a bailiff.

Example of issues that clear rules of conduct could address include the following:

- advance notice that property is subject to repossession;
- a requirement that all recovery actions must be peaceful and avoid the use of force;
- notification of local police forces prior to a recovery action (e.g., to avoid confusion over vehicles being recovered mistakenly reported as stolen); and
- prohibition of the use of badges or other paraphernalia associated with law enforcement.

A key issue to be addressed in any province-wide system for bailiffs is the cost passed on to debtors. As the cost includes travel- and distance-related expenses, a province-wide system must include a means to provide incentive or give controls that will ensure the use of cost-effective bailiff services that avoid passing on excessive costs.

The Ministry also proposes that, in future, bailiffs involved in private recovery practices should be called "private recovery agents" to avoid confusing them with court bailiffs.

The Ministry proposes to work with the industry to develop a modernized regulatory system in more detail.

Collection Practices

Proposal #14	***(a) Prohibitions against harassment in debt collection should be broadened to include a wider range of creditors, such as those who purchase debts for collection.*** ***(b) Testing of collectors should be implemented.***

Bill collectors are regulated under the *Collection Agencies Act.* The purpose of the act is to ensure that collection practices are fair and do not constitute harassment.

Currently, rules of conduct for the collection of debts apply only to professional collection agencies and not to anyone who collects debts on their own behalf, whether they are the original creditors or others (even collection agencies) who have purchased debts.

Some jurisdictions regulate to differing degrees the practices of creditors collecting their own debts. British Columbia, Manitoba, Nova Scotia, the United States, the United Kingdom and Australia are among the jurisdictions that do so.

Applying collection standards to all creditors would cover a large number of small and medium-sized businesses that are not engaged in the management and collection of debt as their main focus. Businesses that extend credit directly to consumers or supply goods and services to consumers on credit generally want to acquire and retain customers. This desire naturally motivates such businesses to provide good customer service and discourages them from treating consumers badly.

Businesses that buy and then collect the debts of other businesses, however, have no direct relationship with the customer except as a creditor. Collection agencies themselves now buy some debts and are not directly subject to the rules governing fair collection practices when collecting on these debts.

The Ministry proposes that standards that describe prohibited collection practices should apply to those who purchase or are assigned debts resulting from credit that they did not themselves extend to consumers. Such standards will ensure that those who do not have other direct relationships with the consumer are still subject to standards of good conduct.

Currently, the officers and directors of collection agencies pass an examination about their obligations, but the actual collectors do not take any test that shows they understand the rules under which they must operate. There has been confusion about what activities constitute harassment and about other aspects of the standards governing collection agencies. Part of this confusion may stem from collectors' lack of training and understanding of what constitutes harassment. Testing collectors could help to ensure that they are aware of and understand the rules governing their conduct.

Such testing should not create an undue barrier to the creation of new jobs or the expansion of collection practices, which sometimes are required urgently to respond to marketplace demand.

Lastly, the Ministry proposes that the *Debt Collectors Act*, first enacted in 1896, which prohibits the use of "look-alike" court documents in collecting debts, be consolidated with other consumer protection legislation dealing with debt collection. The existing act sets a maximum penalty of $20, a clearly inadequate penalty that would be updated in the new legislation.

YOUR TURN

As stated in the introduction, the three objectives of the proposed legislative revisions are fair treatment for consumers, responsive regulation and the increased flexibility needed to deal with a constantly changing marketplace.

We need the input, advice, views and suggestions of consumers, businesses, professionals, academics and others to help us ensure that we are truly meeting these objectives.

You may submit comments to any one of the following:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Consumer Reform Consultation
250 Yonge Street, 35th Floor
Toronto, ON M5B 2N5

Facsimile: (416) 326-8885

Copies of this paper may be viewed online at www.ccr.gov.on.ca

The Ministry of Consumer and Commercial Relation has been directed to consult with the public regarding how best to reform consumer protection law. Any personal information you provide is subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The information will be used to assist us in conducting and evaluating the results of the consultation, which may involve disclosing your comments to other participants, institutions and interested parties during and after consultation. Your name will not be disclosed with without your consent.

If you have any questions about the collection of this information, you can contact:

The Freedom of Information and Privacy Coordinator
Ministry of Consumer and Commercial Relations
(416) 326-8470

PROPOSALS

1. ***Consumer protection should be expanded to apply to a wider range of transactions and individuals. Such protection should apply to individuals whenever they are engaged in transactions that do not involve supply for resale, refinement or transformation through manufacturing.***

2. ***Consumer protection should apply to the sale of goods and services and to other forms of consumer transactions. The format of a particular transaction should not exempt it from general standards, such as those dealing with billing only on consent and the prohibition of unfair practices.***

3. ***(a) Standards governing transactions via the Internet or other means of electronic commerce should be adopted based on the harmonization agreement of the provincial, territorial and federal governments reached in Banff, Alberta in 1999.***

   (b) Modernized consumer protection legislation should include authority to enact and update standards governing transactions using remote methods, as technology and the marketplace evolve.

4. ***(a) Consumer law should not apply to transactions already governed under regulatory regimes that adequately address consumer protection.***

   (b) The current prohibition against all "referral selling" should be narrowed to prohibit only deceptive referral selling.

5. ***(a) Remedies available to consumers who are affected by a violation of consumer protection standards should include the right to cancel a contract, receive a refund and pursue damages through civil action.***

   (b) A "no harm, no foul" provision should govern civil remedies: an isolated and unintentional act of non-compliance with the law that does not harm a consumer should not be subject to a remedy.

6. ***Consumer legislation should contain a consistent set of enforcement powers and a single limitation period governing when charges can be laid.***

7. ***Consumer law should set consistent and effective fines and penalties and provide clear authority to require restitution to victims. Specifically, these provisions should be made:***

   (a) Where appropriate, offences under consumer protection law should be governed by strict liability.

   (b) The maximum fine should be $250,000 for corporations and $50,000 for individuals. The maximum term of imprisonment should be two years less a day.

   (c) Statutes should expressly authorize payment of restitution to victims.

(d) Statutes should authorize registration of liens against the real and personal property of convicted parties who default on paying their fines.

(e) Statutes should authorize the disclosure of fine defaults to consumer reporting agencies.

8. *Existing provisions governing future performance contracts should be clarified to address key issues and improved in the following ways:*

   (a) Disclosure requirements should include proposed dates of delivery, the use of estimates and other alternatives to fixed prices, and refund policies.

   (b) A "30-day delivery rule" should apply to all future performance contracts.

   (c) Regulation-making authority should permit the definition of specific categories of future performance transactions and permit the setting of specific disclosure requirements for any such categories of transactions.

   (d) The unfair practice of forcing the renegotiation of estimated prices using custody of a consumer's goods should be prohibited.

   (e) The requirement to place into trust accounts monies paid under some future performance contracts should be eliminated, but the authority to require this practice in specific sectors should be retained.

9. *(a) Consumer legislation should contain authority to define by regulation areas in which accepting advance payment could be prohibited.*

   (b) *Using such a regulation-making authority, the Ministry proposes that the practice of taking advance payment to "repair credit ratings" would immediately be subjected to restrictions.*

10. *Timeshare marketing in Ontario should be accompanied by a disclosure document that meets requirements set by regulation and should be subject to a 10-day cooling-off period.*

11. *Consumer services should be subject to a basic minimum implied warranty of acceptable quality, applying in the same fashion as implied warranties on goods.*

12. *If the language of a consumer contract is ambiguous and allows more than one reasonable interpretation, the contract should be interpreted in the consumer's favour.*

13. *The regulatory regime for private bailiffs should be modernized to be made consistent with other regulatory regimes and to include standards of practice and stronger enforcement powers for addressing misconduct and controlling fees.*

14. (a) Prohibitions against harassment in debt collection should be broadened to include a wider range of creditors, such as those who purchase debts for collection.

(b) Testing of collectors should be implemented.

ISBN 0-7794-0024-0

08/2000

© Queen's Park Printer for Ontario, 2000

Ontario

La protection du consommateur au XXI[e] siècle

MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DU COMMERCE

AOÛT 2000

Message du ministre de la Consommation et du Commerce

Je suis heureux de lancer cette consultation sur la protection du consommateur au XXI[e] siècle à un moment vraiment passionnant dans les annales économiques de l'Ontario.

Le gouvernement de l'Ontario a conféré une haute priorité à l'élaboration d'un regroupement de la législation sur la protection du consommateur qui encouragera la croissance continue d'une économie provinciale florissante, capitale et compétitive sur le marché mondial.

Trois principes centraux guident les propositions énoncées dans ce document.

La législation de la protection du consommateur devrait être équitable et devrait renforcer la renommée de l'Ontario comme un endroit où les entreprises peuvent grandir et investir, et où les clients ont confiance que leurs droits sont protégés.

La nouvelle législation devrait être à l'écoute des besoins du consommateur et des entreprises. Pour en arriver à une protection efficace du consommateur, nous avons besoin de lois cohérentes et pratiques, de règlements efficaces et de remèdes que les consommateurs et les entreprises peuvent facilement comprendre et suivre.

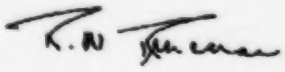
Enfin, la nouvelle législation de protection du consommateur devrait être souple, en fournissant un cadre réglementaire moderne qui incite les entreprises à créer de nouveaux produits et services tout en faisant passer le consommateur avant tout.

J'espère que vous trouverez que ce document est intéressant et j'encourage toutes les parties intéressées à présenter des soumissions à l'égard de ces propositions. Des consultations auront lieu dans toute la province vers la fin d'août et en septembre. On peut obtenir des copies du document de consultation au site Web du Ministère à : http://www.ccr.gov.on.ca. Les commentaires et les présentations écrites doivent être envoyées, au plus tard le 6 octobre, au :

Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultation sur la protection du consommateur
250, rue Yonge, 35[e] étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : Consultation sur la protection du consommateur
416-326-8885
Courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

J'attends avec plaisir le moment de vous lire et vous remercie de votre intérêt dans ce document de consultation sur la protection du consommateur.



Ministère de la Consommation et du Commerce
Consultation sur la protection des consommateurs
250, rue Yonge, 35[e] étage
Toronto (Ontario) M5B 2N5

Télécopieur : Consultation sur la protection du consommateur
416-326-8885

Courriel : cpa@ccr.gov.on.ca

Je serai heureux de lire vos commentaires et je vous remercie de l'intérêt que vous porterez au document de consultation sur la protection des consommateurs de l'Ontario.

Robert W Runciman, député
Leeds-Grenville
Ministre de la Consommation et du Commerce
le 10 août 2000

Table des matières

INTRODUCTION 1

Pourquoi moderniser le droit de la consommation? 1

Des lois anciennes mais un nouveau marché 2

Vieilles escroqueries et nouvelles possibilités 2

Principes directeurs 3

Réformes connexes 4

PREMIÈRE PARTIE : QUESTIONS GÉNÉRALES 5

Portée de la protection du consommateur 5

Qu'est-ce qu'un consommateur? 5

Cohérence à l'égard des produits et services 7

Commerce électronique et opérations à distance 9

Qu'est-ce qui ne devait pas être couvert? 11

Recours et application de la loi 13

Recours des consommateurs 13

Pouvoirs d'application 14

Sanctions 15

DEUXIÈME PARTIE : NORMES DU MARCHÉ 17

Contrats de prestation future 17

Paiements anticipés 21

Commercialisation du temps partagé 22

Garanties implicites sur les services 23

Langage clair et simple 24

TROISIÈME PARTIE : LE SECTEUR DU RECOUVREMENT DES DETTES 25

Huissiers 25

Pratiques de recouvrement 26

À VOTRE TOUR 28

PROPOSITIONS 29

INTRODUCTION

Par ce document de travail, nous vous invitons à présenter vos commentaires sur les modifications que nous nous proposons d'apporter au droit de la consommation afin de soutenir un marché équitable et compétitif et de protéger les consommateurs ontariens.

Le document décrit quatorze propositions et explique brièvement la nécessité des modifications proposées. Nous accepterons également les suggestions destinées à régler d'autres enjeux de consommation qui ne sont pas mentionnés dans le présent document, y compris ceux dont traitent d'autres lois.

À la fin du document, vous trouverez les instructions sur la façon dont vous pouvez présenter vos commentaires. Vous pouvez envoyer vos idées par télécopieur, courrier électronique ou courrier ordinaire aux adresses indiquées.

Ce document fait partie de la réforme législative. Le Ministère reconnaît que la législation n'est pas le seul moyen de résoudre les questions de consommation. Il est également nécessaire d'informer, d'éduquer et d'établir des partenariats avec des entreprises et des organismes de consommation. Les enjeux particuliers soulevés dans ce document sont ceux qui, selon le Ministère, pourraient faire l'objet de mesures législatives pour résoudre une partie des problèmes commerciaux. Bien entendu, les réponses proposées dans ce document sont destinées uniquement à des fins de discussion et ne deviendront loi que si l'assemblée législative les promulgue.

Il n'est pas nécessaire d'étudier les lois pour répondre aux propositions de ce document. Les personnes intéressées peuvent se procurer des exemplaires des lois mentionnées ci-dessous à la Librairie du gouvernement de l'Ontario et les consulter à l'adresse Internet suivante : http://209.195.107.57/.

Pourquoi moderniser le droit de la consommation?

Le cadre actuel de protection du consommateur en Ontario est régi par des lois promulguées entre 1966 et 1994, mais comprend des lois beaucoup plus anciennes : la *Loi sur les huissiers, 1960;* la *Loi sur les agences de recouvrement, 1933;* et la *Loi sur les agents de recouvrement, 1896.* Un certain nombre de ces lois ont trait au commerce : la *Loi sur les pratiques de commerce, 1974;* la *Loi sur la protection du consommateur, 1966;* la *Loi sur l'Office de protection du consommateur, 1966;* la *Loi sur le courtage des prêts, 1994;* la *Loi sur la réparation des véhicules automobiles, 1988;* et la *Loi sur les services prépayés, 1988.* Il existe également une série de lois qui régissent les méthodes d'emprunt et de recouvrement.

Si l'assemblée législative promulgue les propositions énoncées dans le présent document, les neuf lois susmentionnées seront regroupées en deux seulement, l'une sur la protection du consommateur et l'autre sur les agents de recouvrement. Cette réforme législative est nécessaire pour un certain nombre de raisons.

L'Ontario a besoin de lois modernes sur la protection du consommateur afin de continuer d'attirer la confiance des consommateurs et des entreprises qui dépensent et investissent de l'argent. Étant donné que la dépense des consommateurs devient de plus en plus fluide et internationale par le biais d'Internet, il est important que l'Ontario soit un marché à la fois compétitif et fiable. Au cours des décennies passées, diverses autorités ont dû attirer en priorité les dépenses et les

investissements faits par les entreprises; dans les décennies à venir, elles devront s'occuper en premier lieu d'attirer les dépenses de consommation.

En regroupant les lois traitant de la protection du consommateur, on augmentera la cohérence des définitions et des pouvoirs administratifs et on éliminera les failles et l'incertitude des lois actuelles. Ce regroupement permettra à la fois aux consommateurs et aux entreprises de mieux comprendre et respecter le droit de la consommation.

Un cadre juridique équitable, clair et cohérent de protection du consommateur en Ontario bénéficiera aux consommateurs ontariens, favorisera la réussite des entreprises ontariennes et aidera à s'assurer que l'Ontario continue d'être un endroit attrayant pour les dépenses de consommation et des entreprises.

Des lois anciennes mais un nouveau marché

De nouveaux choix et de nouvelles possibilités passionnantes s'offrent aux consommateurs, aux entrepreneurs et aux entreprises de l'Ontario, dans un marché dynamique qui évolue de plus en plus vite. Nous bénéficions tous des nouveaux produits de l'innovation et de la technologie, d'un accès accru au marché mondial et de la croissance extraordinaire des secteurs des services et de l'information.

Cependant, le cadre de protection du consommateur de l'Ontario a été conçu dans les années 1960 et au début des années 1970 dans un marché fondé sur le papier qui traitait avant tout des marchandises. Le passage à une économie de services et la croissance du commerce électronique ont distancé les lois, laissant le marché loin derrière. Dans certains cas, le droit de la consommation ne protège plus suffisamment le consommateur, et dans d'autres, il peut constituer des obstacles à des activités commerciales légitimes.

D'autres provinces canadiennes ont réagi à ces changements en adoptant de nouvelles mesures en matière de consommation, dont l'Alberta avec sa *Loi contre la concurrence déloyale* de 1998 et la Saskatchewan avec sa *Loi sur la protection du consommateur* de 1996. À l'échelle internationale, les autorités reconnaissent également à la fois le besoin de régler les questions de consommation et l'importance économique de la protection du consommateur. Au Royaume-Uni le papier blanc de 1999 *Modern Markets : Confident Consumers* est un exemple de la réalisation qu'une forte protection du consommateur est la source d'un marché sain.

Les tendances du marché, liées à la nécessité d'avoir des règles claires pour les consommateurs et les entreprises, sous-tendent une bonne partie de la réforme du droit de la consommation.

Vieilles escroqueries et nouvelles possibilités

Les escrocs deviennent de plus en plus futés. Les vides du droit de la consommation créés par l'évolution du marché font naître des occasions pour les gens malhonnêtes, d'une part, de s'en prendre aux consommateurs qui ne connaissent guère les nouveaux choix et, d'autre part, de se servir des nouvelles technologies pour réaliser leurs escroqueries.

Les pratiques commerciales inéquitables et les lois démodées qui n'en tiennent pas compte coûtent de l'argent aux consommateurs, aux entreprises et au gouvernement. Chaque dollar

qu'un consommateur perd dans une escroquerie est également un dollar perdu pour un commerce légitime dont le consommateur aurait pu autrement se prévaloir. Alors que certaines entreprises trouvent que des lois périmées constituent un obstacle à des méthodes commerciales acceptables, d'autres exploitent cette faiblesse pour réaliser leurs escroqueries.

Le Ministère ne croit pas que le marché dans son ensemble est devenu moins équitable ou que la qualité des normes commerciales en Ontario a baissé. La plupart des entreprises recherchent une réussite et une croissance à long terme en desservant bien leur clientèle. Cependant, la persistance et le dynamisme des escrocs causent beaucoup de préjudices aux consommateurs.

Les rapports présentés au Ministère signalent que les escroqueries en matière de consommation se sont accrues en prélevant de plus fortes sommes d'argent dans les poches des consommateurs. Au début des années 1990, la commission escomptée sur un prêt coûtait de façon typique entre 200 $ à 300 $ au consommateur; en 1999, la perte moyenne causée par ce même genre d'escroquerie a atteint 600 $ et celle qui vise les petites entreprises était de l'ordre de 1 000 $ à 1 200 $. Au début des années 1990, les abus dans le développement artistique et la formation des mannequins avaient tendance à causer des pertes de moins de 500 $ en moyenne; à l'heure actuelle, les pertes sont en moyenne de 1 500 $.

Comme l'illustrent ces exemples, les entreprises légitimes et les consommateurs ont tous deux besoin de normes claires et cohérentes qui, d'une part, ne présentent pas de failles que les escrocs peuvent exploiter, et, d'autre part, que tous les concurrents peuvent suivre de la même façon.

Principes directeurs

Le droit de la consommation devrait être pratique et pouvoir être appliqué. Il devrait favoriser la prévention des problèmes et la résolution des conflits. Il devrait protéger le consommateur, soutenir les entreprises responsables et offrir des instruments pour combattre les escrocs. C'est ainsi que trois principes guident les propositions présentées dans ce document de consultation.

1. Équité à l'égard des consommateurs

À la fois les consommateurs et les entreprises ont à cœur d'avoir une entente que les deux parties ont nettement l'intention d'honorer. Pour que tout le monde soit satisfait, il faut avant tout s'assurer que les parties comprennent la transaction de la même façon. Par conséquent, plusieurs des propositions présentées dans ce document ont trait à une amélioration de la divulgation des renseignements, pour en arriver à des ententes équitables, tout en fournissant des recours efficaces et une application rigoureuse de la loi en cas de malhonnêteté.

2. À l'écoute à la fois des entreprises et des consommateurs

La loi devrait être pratique afin que les entreprises puissent la respecter, que les consommateurs s'en prévalent et que le gouvernement puisse l'appliquer. Les formalités constituent un obstacle, qu'elles soient sous la forme d'un règlement trop lourd ou de recours trop compliqués; c'est un obstacle qui doit être éliminé, tout comme les dispositions qui n'autorisent pas l'utilisation de nouvelles technologies acceptables. Dans l'ensemble, les propositions les plus vastes présentées dans ce document sont celles qui sont les plus simples et dont la réglementation est la plus légère. Les propositions plus restrictives sont destinées à régler des problèmes particuliers.

3. Souplesse vis-à-vis des besoins futurs

Un cadre réglementaire moderne a besoin d'être souple afin de réagir au développement du marché au fur et à mesure que les problèmes surviennent ou que les exigences actuelles deviennent démodées. Les recommandations présentées dans ce document sont non seulement destinées à régler les problèmes du marché d'aujourd'hui, mais également à s'assurer que l'on pourra résoudre plus rapidement les problèmes à l'avenir. Ainsi, ce document propose une plus grande souplesse dans la mise à jour future des règles.

Réformes connexes

Le Ministère publiera également bientôt des propositions de consultation afin de moderniser trois lois sectorielles, la *Loi sur les commerçants de véhicules automobiles*, la *Loi sur les agences de voyage* et la *Loi sur le courtage commercial et immobilier*. Plusieurs des recommandations générales qui figurent dans ce document ont trait à ces trois lois parce que ces recommandations s'appliquent à l'ensemble du droit de la consommation, mais on trouvera des propositions concernant précisément ces lois dans les documents de travail connexes. On pourra consulter ces documents de discussion au site Web du Ministère à : www.ccr.gov.on.ca ou se les procurer en communiquant avec la Direction des services de communication du MCC au (416) 326-8525.

Des modifications complémentaires pourront être apportées à d'autres lois au cours de la mise en œuvre de la réforme des lois qui font l'objet du présent document.

PREMIÈRE PARTIE : QUESTIONS GÉNÉRALES

Les sections suivantes énoncent les propositions qui s'appliquent de façon générale à la réforme du droit de la consommation. Chaque proposition est clairement énoncée au début de la section et est suivie d'une explication détaillée. Des exemples de problèmes sont présentés dans des encadrés.

Portée de la protection du consommateur

Cette section décrit quatre propositions qui traitent de la façon dont le droit de la protection du consommateur définit la portée de son application : qui est protégé, quels sont les genres d'opérations et de services couverts et quels secteurs sont exclus?

Qu'est-ce qu'un consommateur?

Proposition 1 : La protection du consommateur devrait être élargie de manière à s'appliquer à une plus vaste gamme d'opérations et de particuliers. Cette protection devrait s'appliquer aux particuliers chaque fois qu'ils s'engagent dans des opérations qui ne comprennent pas l'approvisionnement aux fins de revente, d'affinage ou de transformation par la fabrication.

Dans la législation ontarienne et dans les lois de la plupart des autres provinces, on définit habituellement le consommateur comme une personne qui agit à des fins personnelles, familiales ou ménagères. Les entreprises et les partenariats ne bénéficient pas de la protection du « consommateur ». Les œuvres de bienfaisance, les investisseurs ou les particuliers qui agissent dans le cours de leurs affaires ne sont pas non plus traités comme des consommateurs.

La raison pour laquelle les consommateurs bénéficient d'une protection spéciale sur le marché, c'est parce que, comme on le sait depuis longtemps, ils doivent faire face à un certain nombre d'inégalités dans leurs relations avec les vendeurs. De façon typique, ces inégalités comprennent une position de négociation plus faible, moins de connaissances spécialisées sur la transaction et le fait qu'ils soient moins en mesure de demander réparation ou d'appliquer un contrat lors d'un conflit.

Une personne qui a besoin d'argent pour accroître sa petite entreprise paie une commission escomptée à un courtier en prêts. Comme cela se passe souvent dans ce genre d'escroquerie, il ne reçoit aucun prêt. La victime n'est pas protégée par la Loi sur le courtage des prêts, étant donné qu'elle cherchait un prêt pour son entreprise, pas pour financer ses dépenses personnelles.

Cependant, la démarche actuelle de définition du consommateur en droit ne comprend pas tout le monde sur le marché qui présente les caractéristiques ci-dessus. Manifestement, les petites entreprises présentent souvent ces caractéristiques mais n'ont pas les mêmes protections.

Des pratiques trompeuses, comme de fausses factures pour du toneur de photocopie qui n'a jamais été livré, ne font pas des victimes uniquement les personnes qui achètent de ce produit pour leurs besoins

personnels. Bien souvent, les petites entreprises, et particulièrement les entrepreneurs qui se lancent en affaires sont la cible des escrocs en consommation. Certaines escroqueries allient la vente de marchandises ou de services avec la promesse d'un revenu, d'un emploi ou d'autres avantages, ce qui rend bien difficile d'établir une distinction entre un « achat personnel » et une « occasion d'affaires ».

Les propriétaires de petites entreprises se trouvent souvent dans la même situation que les consommateurs – en ce qu'ils font des achats en dehors de leur domaine d'affaires et d'expertise. Le restaurateur qui a besoin d'une camionnette de livraison, et qui peut tout savoir au sujet du matériel de restauration et de l'achat en gros de farine, n'en sait en général pas plus que le consommateur type sur les achats par crédit-bail.

Le Ministère propose que, à l'avenir, les personnes puissent être traitées plus souvent comme des consommateurs. Cependant, le Ministère reconnaît qu'il ne serait guère approprié que le droit de la consommation s'applique simplement partout sur le marché, supplantant le droit contractuel pertinent aux affaires des entreprises évoluées, même lorsque ces affaires sont conclues par des particuliers.

Les personnes morales et les sociétés devraient être exclues de la protection. La distinction entre des particuliers et des entreprises ou des sociétés sert souvent en offrant un repère utile pour distinguer entre les consommateurs et les autres. Les entreprises plus raffinées ont souvent moins besoin des genres de protection que fournit le droit de la consommation et, de façon générale, souhaitent modeler de façon très spécialisée la nature de leurs affaires.

En vertu de la démarche proposée par le Ministère, les particuliers qui ont une entreprise ne seraient plus automatiquement exclus de la portée de la *Loi sur la protection du consommateur.* Cette démarche s'efforce de reconnaître que, dans certains cas, l'exploitant d'un petit commerce se trouve substantiellement dans la même position que tout autre consommateur particulier. Le droit australien de la consommation applique des principes analogues depuis un certain temps déjà.

Cette démarche offrirait aux particuliers qui font des affaires une protection lorsqu'ils achètent ou louent un ordinateur ou une voiture pour leur entreprise, lorsqu'ils sont sollicités pour être inscrits dans un répertoire commercial ou qu'on leur offre autre chose en dehors de leur domaine. Cela comprendrait une protection particulière contre de nombreuses escroqueries d' « occasions » comme des programmes visant à « devenir riche », à gagner « facilement de l'argent » et à « travailler à domicile ».

Le droit de la consommation ne s'appliquerait toujours pas aux domaines suivants :

- la fourniture de matériaux destinés à la revente (c.-à-d., les achats en gros traditionnels);
- la fourniture de matières premières qui seront utilisées pour fabriquer un produit;
- la fourniture de tout produit ou service à des personnes morales ou des sociétés.

Dans le cas des achats en gros et des matières premières, les acheteurs veulent souvent être libres d'obtenir leurs produits « tels quels » ou d'utiliser autrement des dispositions contractuelles de gros interdites dans les contrats de consommation. Les personnes qui s'occupent d'affiner des produits particuliers ou qui les achètent en vrac devraient, en principe, être capables de protéger leurs propres intérêts et connaissent en général bien leurs produits. Les vendeurs de gros qui

n'ont pas l'intention de vendre à des détaillants devraient pouvoir également continuer à faire affaires comme par le passé.

Cette définition du consommateur est peut-être plus claire que celle que l'on utilise à l'heure actuelle dans le droit de consommation. Un vendeur ne sait pas nécessairement s'il loue une voiture pour un usage personnel ou commercial. Cependant, il sait qu'il signe un contrat avec une entreprise plutôt qu'avec un particulier, que le client lui loue un ou plusieurs véhicules.

Le Ministère reconnaît que cette proposition constitue un changement considérable dans le droit de la protection du consommateur. Ce changement pourrait offrir des avantages et de la protection à bien des gens, mais également avoir des effets imprévisibles à l'heure actuelle. Nous accueillerons avec plaisir des suggestions concernant l'à propos de cette proposition et d'autres moyens de fournir une plus grande protection aux entrepreneurs et aux petites entreprises.

Cohérence à l'égard des produits et services

Proposition 2 : La protection du consommateur devrait s'appliquer à la vente des produits et services ainsi qu'à d'autres formes d'opérations commerciales effectuées par les consommateurs. La forme d'une opération particulière ne devrait pas l'exempter des normes générales, comme celles qui ont trait à la facturation sur consentement seulement et l'interdiction des pratiques déloyales.

Cette proposition garantit que les normes fondamentales de protection du consommateur s'appliquent à l'ensemble du marché et qu'elles continueront de le faire au fur et à mesure que celui-ci évolue.

Les normes de protection du consommateur créées dans les années 1960 et au début des années 1970 traitent assez bien des achats simples de marchandises. Cependant, le marché s'est déplacé de plus en plus vers les services et des formes plus raffinées d'opérations commerciales. Le droit actuel de la consommation en Ontario ne s'applique pas à bien des opérations de service, mais de plus en plus de problèmes surviennent lorsque l'on conteste son application.

Le passage à une économie de service, et à l'avenir à une économie numérique dans laquelle les services ayant trait à l'information joueront un grand rôle, signifie que de plus en plus d'opérations de consommation ont lieu alors qu'elles ne sont pas clairement couvertes par les normes de protection du consommateur. Lorsque les normes ne sont pas claires, les entreprises traditionnelles peuvent se trouver sans guide devant la concurrence – et surviennent alors des occasions de monter des escroqueries.

Le Ministère propose de réviser la protection du droit de la consommation en ce qu'il s'applique aux services et de régler trois secteurs problèmes particuliers : la facturation de services non sollicités, les services ayant trait au crédit et les autres moyens d'acquérir des produits et services qu'en les achetant.

En vertu de l'actuelle *Loi sur la protection du consommateur*, la responsabilité des consommateurs est protégée à l'égard des marchandises qui leur sont livrées sans qu'ils les aient demandées, mais la protection ne s'applique pas aux services.

Les acheteurs de services livrés par voie électronique découvrent qu'ils reçoivent des services supplémentaires qu'ils n'ont jamais demandés et qu'on les leur facture. Ils découvrent, en outre, qu'ils doivent demander de ne pas recevoir ces services afin qu'ils ne leur soient pas facturés.

Les services électroniques et numériques sont de plus en plus fournis directement à domicile et les consommateurs risquent de plus en plus d'être facturés pour des services supplémentaires sans qu'ils aient donné leur consentement. Avec les dispositions préalables de débit sur les comptes de dépôt et d'autres mécanismes de paiement automatique, les consommateurs peuvent découvrir qu'ils ont déjà payé pour quelque chose qu'ils n'ont jamais demandé.

Le Ministère propose que les exigences relatives à l'obtention d'un consentement clair de la part du consommateur à l'égard d'un contrat s'appliquent à toutes les opérations en matière de consommation, pas simplement à celles ayant trait aux marchandises. Une norme cohérente servira mieux les consommateurs à l'avenir en les protégeant contre des frais non autorisés. Comme l'énonce la proposition n° 8, les normes relatives aux contrats de prestation future appuieront également une divulgation claire et un document de consentement pour bien des arrangements de ce genre.

Un vendeur qui cible les personnes âgées facture 149 $ pour une protection contre la fraude des cartes de crédit et donne l'impression qu'il agit comme un agent de Visa ou MasterCard. Non seulement le vendeur n'est pas un agent de ces entreprises, mais ces dernières font déjà bénéficier leurs clients de services de protection contre la fraude.

Un deuxième secteur problème est la gamme d'escroqueries ayant trait au service de crédit qui cible les consommateurs en déroute financière. Les escroqueries de commissions escomptées sur les prêts constituent l'une de ces pratiques que couvre déjà la loi, mais les mêmes consommateurs sont la cible d'autres pratiques malhonnêtes.

Bien de ces pratiques entraînent les consommateurs vulnérables à utiliser ce qui est peut-être leur dernier sou dans un vain effort de trouver un soulagement à leur situation. D'autres profitent de la complexité des produits de crédit et vendent des services de consommation qui ne valent pour ainsi dire rien.

Les escroqueries ayant trait au crédit sont un problème constant pour les consommateurs, mais les services offerts ne se trouvent peut-être pas dans l'étroite gamme de services régis par l'actuelle *Loi sur les pratiques de commerce*. Bien des vendeurs de ces services ayant trait au crédit font de fausses revendications, exagèrent grossièrement leurs services et déguisent les faits, mais le Ministère ne peut guère prendre les mesures contre eux en vertu de la loi actuelle.

En étendant l'application d'une loi fondamentale de protection du consommateur comme la *Loi sur les pratiques de commerce*, on protégerait mieux le consommateur et le Ministère serait mieux à même de prendre les mesures d'application, le cas échéant. Par la même occasion, les dispositions de l'actuelle *Loi sur le courtage des prêts* peuvent être éclaircies de manière à s'appliquer à toute offre non réglementée d'arrangement de crédit.

Un troisième secteur problème qui souligne la nécessité de réformer la portée du droit de la consommation provient des opérations de consommation qui ne sont pas toujours des ventes directes de produits ou de services. Diverses formes d'opérations ont prévalu au cours des dernières années, y compris les locations à long terme et l'inscription à des clubs. Même lorsque de telles opérations sont couvertes par les lois actuelles, la protection n'est pas toujours clairement définie. En outre, des achats, comme des billets de manifestation de divertissement, ne semblent appartenir ni à un produit ni à un service et se trouvent probablement en dehors de la portée de certaines lois en matière de consommation. Les failles et la confusion qui règnent dans l'application du droit de la consommation invitent l'exploitation par des personnes malhonnêtes, peut semer la confusion parmi les entreprises honnêtes en ce qui concerne leurs obligations et entraîner des dépenses juridiques inutiles.

Au fil du temps, plusieurs autres provinces ont élargi la portée de leur législation en matière de consommation de manière à refléter ces tendances. Le Ministère croit que l'Ontario devrait également voir à ce que les consommateurs puissent se fier de manière plus cohérente à des normes régissant le droit de la consommation en les appliquant de façon générale aux opérations de consommation.

Un consommateur paie 1 100 $ à une agence artistique; le lendemain, il essaie d'annuler le contrat, peut-être parce qu'on l'avait pressé de signer. La Loi sur les services prépayés donne aux clients des agences artistiques cinq jours pour annuler certains contrats. Cependant, on dit aux clients que 545 $ de son paiement est conservé pour une « prise de photos », ce qui ne cadre pas avec la définition actuelle des services de développement artistique de la Loi. Ainsi, le consommateur ne récupère que la moitié de son argent.

Une protection cohérente devrait également s'appliquer à des règles sectorielles particulières. Le Ministère propose que tous les services qu'offrent les agences artistiques soient régis par les dispositions de la *Loi sur les services prépayés* actuelle. Cela mettra un terme à la pratique qui consiste à faire passer les frais des catégories « protégées » à celles « non protégées », qu'encourage le texte limité actuel.

Certaines exceptions sont souhaitables afin d'éviter les chevauchements et la confusion qui règne pour savoir quelle loi s'applique à telle ou telle situation. La proposition n° 4 décrit les exceptions proposées.

Commerce électronique et opérations à distance

Proposition 3 : (a) Il faudrait adopter des normes régissant les opérations par Internet ou d'autres moyens de commerce électronique en se fondant sur l'Entente d'harmonisation des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral signée à Banff, en Alberta, en 1999.

(b) La législation modernisée de la protection du consommateur devrait englober l'autorité de promulguer et de mettre à jour des normes régissant les opérations utilisant des méthodes à distance, au fur et à mesure de l'évolution de la technologie et du marché.

Les opérations à distance sont en train de passer d'un moyen de commander des marchandises par correspondance, par catalogue ou par téléphone, à la prestation de services d'information en temps réel par Internet.

Bien des consommateurs apprécient la commodité de faire des achats ou d'effectuer des recherches à cet égard à partir de leur foyer, au moment de leur choix. Les entreprises trouvent que les médias à distance offrent des moyens rentables de commercialiser, de prendre des commandes, de livrer leurs services à la clientèle et de distribuer divers produits. Qu'il s'agisse d'opérations bancaires faites à partir du domicile, d'acheter des billets de cinéma au téléphone, de s'abonner à des revues par correspondance ou de faire des achats sur l'Internet, bien des consommateurs transigent maintenant à l'aide de médias à distance et on peut s'attendre à ce que cette pratique augmente. Le chevauchement entre les médias s'accentuera également selon toute probabilité. Par exemple, un consommateur peut communiquer avec un vendeur au téléphone tout en regardant simultanément un site Internet et en téléchargeant une brochure imprimée.

De par leur nature, la plupart des opérations effectuées par des moyens à distance nécessitent la livraison ultérieure de produits ou services et sont régies par les dispositions actuelles traitant de contrats (exécutoires) sur une prestation future. Les changements proposés aux règles régissant ces contrats (discutés dans la proposition 8) s'appliqueraient lorsqu'il s'agit de moyens à distance.

Cependant, Internet permet également de réaliser un grand volume d'opérations qui peuvent être effectuées et totalement parachevées en même temps par des moyens à distance (p. ex., le téléchargement d'un logiciel ou d'autres produits à contenu numérique et le règlement simultané pour ces services au moyen d'une carte de crédit). À l'heure actuelle, il n'existe pas de norme de divulgation qui s'applique à ce genre d'opérations.

Le commerce électronique crée également de nouvelles façons de s'engager par contrat autrement que par des opérations face à face ou par le signature de documents sur papier, qui sont les deux méthodes dont traitent généralement les lois de protection du consommateur.

Le commerce électronique traverse les frontières provinciales et internationales. Les entreprises et les consommateurs bénéficieront tous deux d'une similitude des normes et des droits concernant le commerce électronique. L'Ontario a œuvré avec d'autres provinces et le gouvernement fédéral en vue d'élaborer une norme nationale dans ce domaine qui est également conforme aux normes internationales préparées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Cette norme nationale étendrait les règles relatives à la divulgation, comme celles énoncées à la proposition 8 à toutes les ventes sur Internet (y compris celles au cours desquelles le paiement et la livraison ont lieu en ligne en même temps) et propose une démarche harmonisée aux autres enjeux clés ayant trait aux opérations en ligne.

Ainsi, le Ministère propose d'adopter la norme nationale, qui renferme les dispositions suivantes :

- le droit de la consommation devrait accepter l'utilisation de signatures électroniques lorsque des contrats doivent être signés;
- les contrats électroniques devraient renfermer les divulgations prescrites. Le contrat (y compris toutes les divulgations nécessaires) et les documents à l'appui devraient être remis à la garde et sous le contrôle du client (p. ex., par télécopieur ou par un téléchargement du fichier) et pouvoir être imprimés;

- l'entente à l'égard des termes d'un contrat doit être un processus clair qu'un consommateur ne peut donner qu'en connaissance de cause;
- les vendeurs doivent fournir aux consommateurs des reçus dès que possible après que le paiement ait été effectué. Les reçus devraient être imprimés ou se trouver sous une forme imprimable;
- les acheteurs devraient pouvoir annuler les contrats pour non-conformité aux termes de la divulgation ou pour un retard de livraison (comme énoncé dans la « règle des 30 jours » dont il sera question plus tard).

Les exigences proposées en matière de divulgation et les recours dont les consommateurs peuvent se prévaloir pour les contrats de prestation future et pour les contrats de commerce électronique seraient en grande partie les mêmes. La cohérence des normes régissant des activités semblables – qu'elles soient effectuées en ligne ou selon des moyens traditionnels – est équitable dans le domaine des affaires et constitue une attente raisonnable de la part des consommateurs.

Ces règles relatives aux contrats de consommation formés par voie électronique sont conformes aux principes généraux proposés dans le projet de loi 88, la *Loi sur le commerce électronique* de 2000, qui s'appliquerait au commerce électronique interentreprises et entre les entreprises et les consommateurs.

Les principes visant à accepter l'utilisation du commerce électronique tout en s'assurant que ses utilisateurs bénéficient des mêmes protections dont ils disposaient traditionnellement guideront toute étude plus poussée des questions de commerce électronique.

Qu'est-ce qui ne devait pas être couvert?

Proposition 4 : (a) Le droit de la consommation ne devrait pas s'appliquer aux opérations qui sont déjà régies par des régimes réglementaires qui protègent suffisamment le consommateur.

(b) L'interdiction actuelle contre toute « vente sur recommandation » devrait être restreinte de manière à interdire uniquement les ventes trompeuses effectuées sur recommandation.

Même si n'importe quelle opération au cours de laquelle un particulier paie pour un produit ou un service est, dans un certain sens, une opération de consommation, il existe plusieurs domaines dans lesquels d'autres régimes juridiques spécialisés s'appliquent. Les opérations immobilières, les questions de location d'un domicile, les garanties et l'assurance sont quatre exemples de premier ordre de secteurs clés auxquels le droit provincial général de la consommation ne s'applique pas étant donné qu'une loi particulière ou un régime réglementaire est déjà en vigueur dans chaque cas. Le Ministère ne propose pas que le droit général de la consommation s'applique à ces secteurs.

La définition plus vaste proposée à l'égard des opérations de consommation remettrait également en question son application à des domaines qui sont déjà réglementés par des lois ayant trait à des industries et des secteurs particuliers. Citons, à ce titre, bien des professions réglementées qui possèdent leurs propres règles et corps de surveillance, par exemple les architectes, les comptables, les ingénieurs, les avocats et les professionnels de la santé.

Dans de tels cas, le fait d'avoir deux régimes juridiques applicables sèmerait la confusion, tant parmi le public que dans le secteur réglementé. De façon analogue, le fait d'avoir deux instruments de réglementation crée un dédoublement d'effort. Lorsqu'il existe un organisme de réglementation spécialisé qui règle convenablement les questions de consommation, le Ministère propose que le secteur visé soit exempté du droit général de la consommation. Par exemple, un système réglementaire pourrait régler convenablement les questions de consommation s'il met de l'avant les éléments fondamentaux du principe du traitement équitable exposé dans l'introduction de ce document. Ces éléments sont la divulgation de l'information, les recours et l'application. Les secteurs qui étaient auparavant manifestement subordonnés au droit de la protection du consommateur, comme la vente d'immeubles, ou d'automobiles et les services de voyage, continueraient d'être assujettis au droit général de la consommation.

Le règlement plutôt que la loi renfermerait les exemptions ayant trait à des secteurs particuliers, ce qui permettrait de réviser plus facilement la pertinence de ces exemptions et même de les remettre en question devant l'évolution du marché.

L'application des règles actuelles pourrait également être trop vaste. En vertu de la *Loi sur la protection du consommateur*, on interdit de façon générale la vente sur recommandation – celle où l'on offre aux clients de les récompenser pour avoir recommandé d'autres clients (vente pyramidale). Cette restriction a pour objet d'interdire les programmes frauduleux qui offrent des stimulants financiers ou autres que le vendeur sait fort bien que les consommateurs ne peuvent probablement pas gagner. Ces offres frauduleuses font habituellement ressortir davantage la « récompense » que le produit ou le service réel. Cependant, la loi actuelle interdit des offres raisonnables de récompense que le vendeur peut fournir et que le consommateur peut obtenir, par exemple, dans le cas des offres de bien des cercles de livres et de musique. La loi actuelle interdit toutes ces activités, y compris celles qui ne sont pas une source de problèmes.

Un vendeur d'abonnements à des revues offre de donner aux abonnés un numéro mensuel supplémentaire gratuit s'il donne le nom d'un ami qui achète l'abonnement d'un an. Cependant, cette pratique est illégale en vertu des lois actuelles.

Les programmes frauduleux de vente sur recommandation inquiètent beaucoup les consommateurs, ce qui justifie une interdiction juridique; mais cette interdiction ne devrait cependant pas empêcher les entreprises légitimes d'offrir des programmes raisonnables de récompenses. Une interdiction plus étroite ciblerait les programmes frauduleux sans empêcher les pratiques honnêtes.

Le Ministère propose également d'éclaircir les relations entre les diverses lois en matière de consommation afin d'éclaircir l'application des règles qui se chevauchent. En regroupant un certain nombre de lois, on éclaircira des questions comme : le chevauchement entre les exigences régissant tous les contrats exécutoires (*Loi sur la protection du consommateur*) et les exigences spécialisées de contrat exécutoire, par exemple certains contrats relatifs aux services prépayés et à la réparation de véhicules automobiles (*Loi sur les services prépayés* et *Loi sur la réparation des véhicules automobiles*).

Recours et application de la loi

La plupart des entreprises respectent la loi dans le cadre normal de leurs affaires. Cependant, la principale raison pour laquelle on fait appel à la loi c'est lorsqu'on traite avec des gens dont les pratiques commerciales sont trompeuses ou faibles. Dans la plupart des entreprises, une norme claire suffit; mais lorsqu'il s'agit de gens malhonnêtes, les droits de protection du consommateur ne valent pas plus que les recours disponibles pour les soutenir et les interdictions ne sont pas plus efficaces que la force des sanctions.

Les recours doivent être forts, mais il est important de disposer d'une gamme de réponses proportionnelles et appliquées de manière équitable aux enjeux du marché. Tout comme les normes juridiques ne constituent qu'un moyen de régler des questions, les poursuites judiciaires n'en sont également qu'un pour promouvoir la conformité aux normes juridiques. On incitera davantage à la conformité par une gamme de mesures, allant de la formation des entreprises à l'égard de leurs responsabilités, à la continuation de la prestation de règles et de recours civils pour guider la résolution des conflits contractuels entre les parties privées, en passant par l'établissement de recours administratifs comme un autre moyen de régler un différend que d'intenter les poursuites judiciaires.

Recours des consommateurs

Proposition 5 : (a) Les recours dont peuvent se prévaloir les consommateurs qui sont touchés par une contravention à la norme de la protection du consommateur devraient comprendre le droit d'annuler un contrat, de recevoir un remboursement et de poursuivre le vendeur au civil pour des dommages-intérêts.

(b) Les recours civils devraient être régis par le principe selon lequel un acte isolé et involontaire de non-conformité qui ne porte pas préjudice à un client ne doit pas faire l'objet d'un recours.

Le Ministère propose de maintenir les recours actuels des consommateurs et de s'assurer qu'ils s'appliquent de manière générale et de façon appropriée.

Le droit actuel de la consommation offre divers recours aux clients en cas de contravention aux normes. La *Loi sur les pratiques de commerce* offre les recours qui sont appliqués le plus fréquemment. Cette loi donne, en effet, aux clients qui sont victimes de pratiques déloyales le droit d'annuler un contrat, de recevoir un remboursement et d'intenter des poursuites pour recouvrir leurs pertes. En cas de contravention particulièrement grave, le consommateur a également droit de demander des dommages-intérêts punitifs.

La *Loi sur la protection du consommateur* offre une deuxième sorte de recours en cas de contravention à des exigences particulières. Cette loi libère les consommateurs de toute responsabilité dans certaines circonstances et rend les contrats inapplicables par les vendeurs à moins que ceux-ci ne se conforment aux exigences de divulgation. Ces recours qui sont uniquement civils viennent à l'appui d'un certain nombre de normes actuelles et proposées.

Citons, à ce titre, les normes concernant la liberté à l'égard de la responsabilité concernant les marchandises non sollicitées, celles proposées à l'égard de la liberté générale à l'égard des frais non autorisés (proposition 2), celles qui concernent les garanties minimales sur les marchandises, celles proposées pour les services (proposition 11) et celles concernant les limites sur la mesure dans laquelle les consommateurs peuvent se trouver liés par des contrats non écrits de prestation future.

Le regroupement du droit de la consommation assurerait la cohérence de la disponibilité de ces recours.

Quelques consommateurs ont essayé de se servir d'une défaillance mineure d'une entreprise pour appliquer la procédure requise afin d'éviter de payer un service rendu. Par exemple, dans un cas, même si l'opération s'était passée de manière satisfaisante, un consommateur a essayé d'éviter de payer le service en alléguant que l'entreprise n'avait pas signé le contrat, comme le demande la loi.

Les tribunaux refusent souvent de décider pour le client dans ce genre de cas et trouvent des moyens d'interpréter la non-applicabilité de la loi. Même si, au cas par cas, ce genre de résultat est largement équitable, ce type de décision impose une pression restrictive sur les définitions que renferment les lois et sur l'application de ces dernières.

Les tribunaux devraient pouvoir éviter des abus des consommateurs à l'égard des normes sans réduire pour autant la protection dont le consommateur typique peut se prévaloir. La disposition proposée dans la révision du droit de la consommation protégerait les vendeurs contre l'application d'un recours de la part du client en vertu de la loi lorsque la non-conformité isolée et involontaire n'a pas porté préjudice au consommateur. En termes clairs, les tribunaux devraient pouvoir appliquer la règle du « pas de tort, pas de coupable » lorsqu'ils examinent des cas de non-conformité technique. De telles dispositions diminueraient la pression qui est exercée sur les tribunaux pour restreindre l'application du droit de la consommation par le biais de l'interprétation afin d'éviter de faire du tort à des vendeurs bien intentionnés.

Il reste au vendeur de prouver que son acte était isolé et involontaire. Si un client a subi un préjudice à cause de la non-conformité en question, cela ne diminue en rien le recours dont il dispose.

Pouvoirs d'application

Proposition 6 : La législation sur la consommation devrait comporter une série cohérente de pouvoirs d'application et une seule période limite pendant laquelle on peut porter accusation.

La législation sur la consommation renferme divers pouvoirs pour faire enquête sur des possibilités d'infraction et pour appliquer les normes de la consommation. Ces pouvoirs varient selon les lois.

Le Ministère propose de maintenir et de regrouper dans les nouvelles lois les pouvoirs d'application qui existent dans les lois actuelles de protection du consommateur. Cette liste regroupée des pouvoirs d'application comprendrait les éléments suivants :

- **Enquête** – le pouvoir d'autoriser les enquêtes, de demander des mandats de perquisition et d'autres moyens de recueillir les preuves nécessaires ou d'exiger leur production.

- **Injonction et ordonnance de cesser et de s'abstenir** – les pouvoirs d'ordonner à quelqu'un d'obéir aux exigences juridiques et de cesser une pratique interdite.

- **Ordonnance de cesser de faire de la publicité mensongère** – le pouvoir d'ordonner à quelqu'un de cesser de se servir de matériel trompeur, mensonger ou fallacieux.

- **Assurance de conformité volontaire** – le pouvoir d'accepter une promesse au sujet du comportement futur de quelqu'un.

- **Ordonnance de bloquer les avoirs** – le pouvoir de bloquer l'argent qui se trouve dans les comptes bancaires et d'autres biens du sujet qui fait l'objet d'une enquête ou d'une ordonnance. Ce pouvoir garantit que l'argent sera disponible en cas de remboursement aux consommateurs, selon les dispositions de la loi.

Ces ordonnances continueront d'être assujetties à un appel.

Le Ministère propose qu'une période limite cohérente – c'est-à-dire une période raisonnable au cours de laquelle on peut effectuer et terminer des enquêtes – soit fixée à deux ans à partir du moment où le Ministère est mis au courant d'un problème particulier.

En regroupant ces pouvoirs d'enquête et d'application, le Ministère examinera également la façon de garantir qu'ils puissent continuer à demeurer efficace. Par exemple, les enquêtes doivent souvent dépasser une entreprise apparente, qui peut avoir déposé de faux documents de constitution en personne morale, pour trouver les gens qui sont vraiment les responsables d'une escroquerie. Il est également de plus en plus important de faciliter la capacité de poursuivre les activités au-delà des frontières, par exemple dans les cas où une escroquerie qui émane de l'Ontario a fait des victimes aux États-Unis.

Sanctions

Proposition 7 : Le droit de la consommation devrait imposer des amendes et des pénalités cohérentes et efficaces et fournir clairement l'autorisation de demander le dédommagement des victimes. De façon plus précise, les dispositions suivantes devraient être prises :

(a) le cas échéant, les contraventions à la Loi sur la protection du consommateur devraient être régies par une stricte responsabilité;
(b) les amendes maximales devraient être de 250 000 $ pour les entreprises et de 50 000 $ pour les particuliers. La durée de la peine d'emprisonnement devrait être de deux ans moins un jour;
(c) les lois devraient autoriser expressément le paiement d'un dédommagement aux victimes;
(d) les lois devraient autoriser l'enregistrement de droits de rétention sur les biens immobiliers et personnels des parties condamnées qui ne paient pas leurs amendes;
(e) les lois devraient autoriser la divulgation des défauts de paiement d'amendes aux agences de renseignement sur la consommation.

Le fait d'offrir des instruments administratifs plus souples ne réduit pas la nécessité d'avoir des sanctions rigoureuses efficaces et des dispositions probantes en vertu desquelles on peut poursuivre des contrevenants sérieux.

Le Ministère propose que certaines infractions soient régies par la « responsabilité absolue », catégorie de délit qu'a établie la Cour suprême du Canada il y a une vingtaine d'années. Par « responsabilité absolue » on entend qu'une fois que la Couronne, en tant que procureur, prouve que certains actes couverts par une interdiction ont été perpétrés, le fardeau de la preuve passe au défenseur s'il veut éviter toute responsabilité. Un défenseur peut éviter la responsabilité en prouvant, en fonction de la norme de la prépondérance des probabilités, que soit a) il croyait raisonnablement dans une série erronée de faits qui, s'ils étaient vrais, rendraient tout à fait involontaire l'acte ou l'omission, soit b) il a pris toutes les mesures nécessaires pour éviter l'acte ou l'événement en question.

La loi de nature réglementaire a fréquemment recours aux infractions de responsabilité absolue lorsque l'objectif consiste à protéger l'intérêt du public en conservant et en encourageant de bonnes normes de conduite (p. ex., en encourageant une « diligence raisonnable »).

Les lois qui pourraient s'appliquer à une infraction à responsabilité absolue sont généralement celles en vertu desquelles des mesures prudentes, notamment de bonnes pratiques et politiques d'affaires, auraient prévenu l'infraction. À titre d'exemple, citons le cas d'un courtier en prêts qui perçoit des frais préliminaires, un vendeur qui refuse d'effectuer un remboursement au cours d'une période de réflexion prévue par la loi, ou qui offre des marchandises d'occasion comme étant neuves.

Les escroqueries de consommation sont des délits motivés par l'argent. Ainsi, il est extrêmement important de décourager les contrevenants en s'assurant que les amendes financières soient suffisantes et en facilitant le dédommagement des victimes.

Les pratiques frauduleuses peuvent être très rentables. Chaque acte frauduleux peut rapporter des centaines de milliers de dollars. Les gens qui sont derrière ces escroqueries, comme les prêts comportant des frais escomptés peuvent gagner dans les 300 000 $ ou même plus par an. Dans les pires escroqueries, qui enfreignent à la fois les lois provinciales et fédérales, des personnes malhonnêtes peuvent utiliser des techniques de commercialisation trompeuses (par exemple, en combinant à la fois les escroqueries de prêt avec frais escomptés, des primes et des loteries) qui leur rapportent des revenus allant jusqu'à 2,5 millions de dollars par mois.

Pour ces raisons, le Ministère propose que les amendes pour de telles infractions devraient être accrues. Même si l'on impose rarement les amendes maximales, elles fournissent aux tribunaux une gamme d'amendes dans laquelle ils peuvent faire leur choix; par ailleurs, des limites plus élevées offriront aux tribunaux le maximum de latitude pour s'occuper des pires cas. Il est également logique que le droit modernisé de la protection des consommateurs autorise expressément les tribunaux à ordonner aux contrevenants de dédommager les consommateurs de leurs pertes.

Si les amendes restent impayées, elles ne constituent pas un élément dissuasif pour le contrevenant. Ainsi, le Ministère propose des pouvoirs additionnels pour favoriser le paiement des amendes. Le Ministère croit qu'en enregistrant des droits de rétention qui grèvent des biens et en avisant les bureaux de crédit, cela constitue des instruments raisonnables pour favoriser le paiement des amendes lorsque la partie condamnée est en défaut de paiement.

DEUXIÈME PARTIE : NORMES DU MARCHÉ

Les propositions suivantes sont axées sur les secteurs particuliers de l'activité du marché et sur les problèmes auxquels les consommateurs doivent particulièrement faire face. Ces propositions ont trait à la fois aux dispositions législatives actuelles qui seraient remplacées et aux nouvelles dispositions qui pourraient être promulguées. Toutes les dispositions proposées discutées dans cette section seraient regroupées en une seule et même loi de la protection du consommateur, la *Loi de la protection du consommateur,* de 2000.

Contrats de prestation future

Proposition 8 : Les dispositions actuelles qui régissent les contrats de prestation future devraient être éclaircies afin de tenir compte des questions clés et améliorées des manières suivantes :

(a) les exigences en matière de divulgation devraient comprendre les dates proposées de livraison, l'utilisation des estimations et des autres solutions à des prix fixes, ainsi que les politiques de remboursement;
(b) une « règle de livraison dans les 30 jours » devrait s'appliquer à tous les contrats de prestation future;
(c) les autorités réglementaires devraient permettre la définition de catégories particulières d'opérations futures et permettre l'établissement d'exigences particulières en matière de divulgation pour toutes les catégories d'opérations de ce genre;
(d) la pratique trompeuse qui consiste à obliger à renégocier des prix estimés en retenant les marchandises du consommateur devrait être interdite;
(e) il faudrait éliminer l'exigence de placer dans des comptes de fiducie les sommes versées en vertu de certains contrats de prestation future, mais conserver l'autorisation d'exiger cette pratique dans des secteurs particuliers.

La plupart des plaintes que les consommateur adressent au Ministère ont trait à des opérations qui ne sont pas totalement terminées lorsqu'ils s'y engagent. Il reste quelque chose à faire, comme recevoir un paiement, livrer des marchandises, effectuer des réparations ou réaliser d'autres services. Ces opérations sont souvent effectuées par des moyens à distance (téléphone, commande postale et Internet). Toutes ces situations peuvent faire naître à la fois des malentendus honnêtes et des actes frauduleux.

Ces opérations incomplètes sont ce que la *Loi sur la protection du consommateur* actuelle appelle les « contrats exécutoires ». En termes simples, le présent document les mentionne sous l'appellation de « contrats de prestation future ». En vertu de la loi actuelle, si un tel contrat nécessite un paiement de plus de 50 $, il ne lie pas le consommateur à moins qu'il ne soit rédigé, qu'il satisfait aux exigences en matière de divulgation et que le consommateur l'ait signé.

Ces exigences (résumées dans l'encadré ci-dessous) sont la clé de la prévention de conflits et offrent l'assurance que les consommateurs savent très bien dans quel contrat ils s'engagent.

Cependant, des problèmes surgissent fréquemment dans deux domaines que les exigences actuelles en matières de divulgation ne cernent pas de façon appropriée : les retards de livraison, les frais cachés ou l'escalade des coûts.

Par définition, les contrats de prestation future ont trait à un événement qui doit arriver à l'avenir, souvent la livraison d'un produit ou d'un service. Cependant, la divulgation requise en vertu de la loi actuelle, n'inclut pas un élément clé : quand cet événement arrivera-t-il?

C'est une omission de taille. La plupart des plaintes que reçoit le Ministère à l'égard de la prestation de marchandises durables ont trait à des retards de livraison. Les retards de livraison constituent également une source de plainte dans la prestation de produits commandés par des moyens à distance (téléphone, commande postale et Internet).

Le Ministère propose que les contrats de prestation future renferment la date de livraison des marchandises et/ou la date de début de la prestation ou de la fourniture des services. Une description appropriée des services devrait comprendre la période pendant laquelle ils seront fournis.

La divulgation des dates de livraison soulève la question d'un recours si les dates ne sont pas respectées. Une norme nationale élaborée pour les ventes à domicile fournit un tel recours, à savoir la « règle de livraison dans les 30 jours » résumée à la page suivante. Cette règle est déjà utilisée à grande échelle aux États-Unis pour les commandes postales, par téléphone et sur Internet. Elle donne aux fournisseurs la liberté d'offrir des dates de livraison différentes et aux consommateurs un recours en cas de livraison extrêmement retardée ou l'absence de livraison.

Le Ministère croit qu'en alliant la divulgation de la date de livraison à des recours en cas de retard de livraison, on évitera bien des problèmes et on aidera à résoudre ceux qui surviennent.

DIVULGATION DANS LES CONTRATS DE PRESTATION FUTURE

Les exigences actuelles de divulgation sont les suivantes : ces dispositions s'appliquent à toute livraison retardée ainsi qu'à l'exécution et au paiement de contrats de plus de 50 $. Ces contrats doivent :

- être par écrit, et les deux parties doivent en avoir signé un exemplaire;
- comporter les noms et adresses des deux parties;
- comprendre une description des produits ou des services faisant l'objet de la vente;
- donner des détails sur les prix et les conditions de paiement;
- comprendre des détails ayant trait à tout crédit;
- divulguer les garanties applicables.

Exigences supplémentaires proposées à l'égard des divulgations : les contrats devraient également renfermer :

- des détails sur les dispositions d'expédition et de livraison (y compris les dates);
- des renseignements sur toute restriction, limite ou condition qui s'applique;
- des renseignements sur toutes les politiques de retour, d'échange, d'annulation ou de remboursement, le cas échéant.

LA RÈGLE DE LIVRAISON DANS LES 30 JOURS

Le contrat doit divulguer la date de livraison des marchandises ou la date à laquelle les services doivent commencer.

Si les produits ne sont pas livrés dans les 30 jours, ou si la prestation des services n'a pas commencé dans les 30 jours de la date promise, le consommateur a le droit d'annuler le contrat et d'obtenir un remboursement intégral de toutes les sommes qu'il a déjà versées.

On peut demander au consommateur de convenir d'une date plus reculée.

Le consommateur ne peut pas annuler un contrat si les produits ont été livrés ou si les services ont commencé à être fournis.

Si cette proposition est adoptée, elle prévoira également la cohérence de la divulgation et de l'exécution de normes de rendement pour les ventes effectuées dans les magasins, les ventes à domicile, et les autres opérations à distance. Il en résultera une base plus équitable pour la concurrence entre les vendeurs et les entreprises pourront s'y conformer plus facilement (en se fondant sur le fait qu'il ne faut obéir qu'à une seule règle et non à plusieurs).

Un deuxième domaine qui a besoin d'être éclairci est la divulgation du prix. Le Ministère propose que la loi soit plus claire; de façon plus précise, les contrats de prestation future doivent dévoiler le montant total qu'un consommateur devra payer, par exemple, notamment, les frais d'expédition et de manutention.

L'éclaircissement des règles concernant la divulgation des prix reconnaîtra la divulgation d'un tarif (p. ex., un tarif horaire ou quelqu'autre facteur que le consommateur peut facilement comprendre) comme un moyen acceptable de divulguer un prix fixe.

Un consommateur dont le réfrigérateur est brisé se demande s'il doit le faire réparer ou le remplacer. Les estimations d'un service de réparation indiquent que les réparations lui coûteront « 100 ou 200 dollars ». Une fois les réparations effectuées, la note s'élève à 640 $.

Les estimations sont un domaine assez ennuyeux dans la pratique des prix. Les lois actuelles ne régissent pas l'utilisation des estimations plutôt qu'un prix fixe. Seuls les travaux de réparation des véhicules automobiles sont assujettis à des exigences particulières à l'égard des estimations et de la divulgation des prix, en vertu de la *Loi sur la réparation des véhicules automobiles.*

Cependant, on demande souvent à des rénovateurs de maisons, des réparateurs de produits et à des déménageurs de donner des estimations. Par exemple, dans les cas de problèmes signalés au Ministère, les frais finalement demandés au consommateur par les réparateurs et les déménageurs dépassent en moyenne de 50 p. 100 le montant des estimations. (Cette moyenne ne s'applique qu'aux situations problèmes qui ont donné lieu à des plaintes, pas à toutes les estimations données par les réparateurs et les déménageurs.)

Le Ministère propose que les estimations données dans les contrats de prestation future devraient être conformes à la règle qui est appliquée à l'heure actuelle dans la réparation des véhicules automobiles : un prix peut être une estimation conditionnelle, mais l'estimation est exécutoire à plus ou moins 10 p. 100. Les frais demandés au-delà de cette marge ne devraient être permis qu'avec l'agrément du consommateur (p. ex., un réparateur peut découvrir des problèmes

supplémentaires et communiquer avec le client pour obtenir sa permission de continuer les travaux à un coût plus élevé).

Le recours actuel en ce qui concerne un manquement de divulgation continuerait de s'appliquer : les consommateurs ne seraient pas tenus responsables de payer des frais qui n'ont pas été convenablement divulgués.

Un problème récurent est l'utilisation d'estimations faibles pour attirer le consommateur à s'engager dans des contrats, par exemple lors de déménagements. Certains vendeurs augmentent considérablement leur estimation de prix tout en retenant les marchandises du consommateur. Pour que le client récupère ses marchandises, il doit payer le prix gonflé. En outre, pour s'assurer que les vendeurs ne peuvent pas obliger le consommateur à payer des prix gonflés de cette manière, le Ministère propose que le fait d'essayer cette sorte de renégociation forcée déloyale d'un contrat devrait être un délit passible de poursuites.

Un déménageur donne une estimation de prix de 5 600 $ mais présente une facture de 6 900 $ et exige le paiement avant la livraison des marchandises.

Le dernier domaine pour lequel le Ministère propose une amélioration de la divulgation a trait à la politique de remboursement. Dans bien des cas, les consommateurs prennent souvent erronément pour hypothèse qu'ils possèdent le droit officiel de se voir remboursés lors de l'annulation d'une opération. Ce domaine en est également un dans lequel des revendications déloyales sont également faites, par exemple, lorsqu'on veut savoir si l'on peut retourner un article une fois qu'il a été livré. Une divulgation claire des politiques de remboursement et de retour aideront à éviter ce genre de problèmes.

Le Ministère suggère également d'éliminer l'une des exigences actuelles dans certains contrats de prestation future. En vertu du règlement de la *Loi sur la protection du consommateur*, certaines sommes, qui peuvent faire l'objet d'un retour au consommateur par le biais des recours dont il dispose, doivent être détenues dans une fiducie par le vendeur. S'il se produit un problème de remboursement de cet argent, c'est probablement que le vendeur essaie de priver le consommateur de ses droits plutôt qu'en raison d'un manque d'argent. Un compte de fiducie ne sert à rien dans ces cas et est, d'autre part, une dépense discutable lorsque la grande majorité des opérations ne sont pas infirmées. Le Ministère propose de révoquer ce règlement.

Paiements anticipés

Proposition 9 : (a) La législation sur la consommation devrait renfermer l'autorisation de définir par règlement les domaines dans lesquels on pourrait interdire d'accepter des paiements anticipés.

(b) En se servant de cette autorité d'énoncer des règlements, le Ministère propose d'assujettir immédiatement à des restrictions la pratique voulant que l'on demande un paiement anticipé pour « redresser des cotes de crédit ».

Les contrats de prestation future comprennent ceux en vertu desquels les consommateurs effectuent des paiements anticipés pour un produit ou un service. Ces ententes comportent une catégorie d'offres qui causent des problèmes de consommation.

Au cours de la dernière décennie, une série d'escroqueries de consommation ont vu le jour, grâce auxquelles les trafiquants essaient d'obtenir des paiements anticipés pour des services qui n'apportent aucune valeur réelle. L'escroquerie de ce genre la plus connue est la recherche de prêts avec commission escomptée, interdite par la *Loi sur le courtage des prêts* de 1994 et en vertu de laquelle le Ministère a intenté de nombreuses poursuites. Cependant, d'autres activités connexes continuent.

Dans d'autres cas, les droits qui sont accordés aux consommateurs gratuitement, comme celui de corriger des renseignements inexacts dans un dossier de crédit sont « vendus » par des intermédiaires au consommateur en tant que des services. Lorsque les consommateurs paient pour ce genre de service sans connaître le droit qu'ils possèdent de les recevoir gratuitement des fournisseurs directs en question, l'objectif de la loi – qui est d'exiger que les fournisseurs initiaux fournissent ce genre de service gratuitement – est inexécutable. Le Ministère propose que la divulgation des droits juridiques du consommateur serait appropriée dans ces situations.

Une agence malhonnête de redressement de crédit promet de redresser un « mauvais crédit » contre un paiement immédiate de plus de 700 $. L'agence fournit des lettres circulaires qui permettent au consommateur d'exercer ses droits juridiques de faire corriger gratuitement les renseignements erronés de crédit mais ne l'informe pas que les bureaux de crédit et le gouvernement fournissent cette information gratuitement. La mauvaise cote de crédit est, en fait, due à des renseignements erronés, de sorte que les consommateurs ne reçoivent aucun avantage du service qu'ils ont acheté.

Un des moyens efficace de régler ces problèmes consiste à réglementer le paiement anticipé de services qui font souvent l'objet de problèmes de consommation. La non-conformité apparaît immédiatement et peut être rapidement résolue. La réglementation a fourni une solution efficace au problème des commissions escomptées étant donné que les courtiers en prêts se sont vus interdits de demander une telle commission.

Le Ministère ne propose pas d'appliquer de vastes exigences aux contrats comportant un paiement anticipé au-delà des règles modernisées de divulgation qui s'appliqueront à tous les contrats de prestation future. Le Ministère recommande que l'on réduise les exigences à l'égard de certaines opérations, comme le décrit la proposition 8(e). Cependant, le Ministère propose également une autorité réglementaire pour régler certains types d'arrangements de paiement anticipé caractérisés par une proportion élevée d'opérations frauduleuses et problématiques. Une telle autorité fournira un moyen efficace de protection du consommateur.

En se servant d'une telle autorité réglementaire, le Ministère propose que l'on restreigne immédiatement la pratique de demander un paiement anticipé pour « les redressements de cote de crédit ».

Commercialisation du temps partagé

Proposition 10 : La commercialisation du temps partagé devrait être accompagnée d'un document de divulgation qui satisfait aux exigences énoncées par le règlement et devrait être assujettie à une période de réflexion de 10 jours.

Par « temps partagé » on entend divers arrangements juridiques utilisés pour créer le droit à l'accès périodique à un logement ou des installations. La diversité de ces arrangements rend l'application de la loi actuelle à l'égard du temps partagé incohérente et sujette à confusion.

Le temps partagé est souvent commercialisé par le biais d'exposés faits sous haute pression au cours desquels les consommateurs n'ont guère le temps de lire les contrats ni d'examiner les détails de l'offre et n'ont pas la possibilité de rechercher les conseils d'un tiers avant de prendre un engagement financier considérable. Fréquemment, quelques jours après avoir assisté à un séminaire de ce genre, les consommateurs se rendent compte que l'offre n'est pas aussi attrayante qu'on l'avait suggéré et ils essaient de l'annuler. Cependant, les vendeurs qui utilisent des techniques de haute pression ne donnent pas ce choix aux consommateurs.

On invite les consommateurs à un exposé sur des vacances à temps partagé qui s'avère être un séminaire de vente sous haute pression. Ils conviennent de payer près de 2 000 $ d'acompte et 8 500 $ plus tard. Le lendemain, après un peu de réflexion et après voir lu le contrat en détails, ils essaient d'annuler l'achat. Le vendeur refuse. Les lois actuelles qui protègent le consommateur n'offrent pas de solution simple ou rapide à ce problème.

Deux autres provinces canadiennes (l'Alberta et la Colombie-Britannique), bien des États américains et l'Union européenne ont tous adopté des clauses de divulgation et des droits de réflexion aux consommateurs qui achètent des programmes de temps partagé.

Le Ministère propose que l'Ontario devrait également fournir aux acheteurs de temps partagé une période de réflexion de 10 jours (semblable à celle accordée pour les ventes à domicile) ainsi que les droits de divulgation afin de s'assurer que les consommateurs reçoivent une description adéquate à la fois de ce qu'ils sont en train d'acheter ainsi que de leurs droits et obligations.

Garanties implicites sur les services

Proposition 11 : Les services aux consommateurs devraient être assujettis à une garantie implicite minimale fondamentale de qualité acceptable, s'appliquant de la même façon que les garanties implicites sur les marchandises.

La *Loi sur la vente d'objets* offre des conditions et des garanties minimales qui s'appliquent à tous les contrats à moins que l'on y renonce. Cette loi ne traite que des objets et n'impose aucune norme pour les services. C'est une loi qui s'applique de façon générale au marché.

L'Ontario, comme d'autres provinces, incorpore les dispositions de cette loi dans son droit de la protection du consommateur et les garantit en s'assurant que l'on ne peut pas y renoncer dans les contrats passés avec les consommateurs. Par exemple, quelles que soient les « subtilités » du contrat, on garantit au consommateur que les objets vendus correspondent, d'une part, à la description qui en a été faite, et d'autre part, au but particulier pour lesquels ils ont été vendus, tant qu'ils ont été achetés pour un usage ordinaire et normal.

Un contrat de déménagement renferme, en petits caractères, une clause à l'effet que la compagnie n'est pas responsable des retards ni des articles brisés ou perdus, même si le fait qu'une livraison en temps opportun d'articles intacts est la caractéristique de base qu'achète le consommateur.

En termes simples, si un stylo n'écrit pas, ce n'est vraiment pas un stylo et un consommateur a le droit de le retourner au vendeur pour une mesure corrective. Un stylo peut être un très bon stylo mais ne pas bien écrire, et il peut ne pas fonctionner pendant longtemps, mais il existe une norme minimale au-dessous de laquelle un stylo même à prix d'aubaine ne peut pas descendre.

Contrairement à d'autres provinces, l'Ontario n'étend pas la protection des garanties minimales de manière à fournir une norme minimale semblable pour les services de consommation, comme les déménagements, la réparation de produits, les travaux de rénovation, les services d'inspection de maison et autre.

Le marché se concentre de plus en plus maintenant sur les services. Le Ministère reçoit des plaintes sur des services de très mauvaise qualité qui ne satisfont tout simplement pas à des attentes minimales. Cela est vrai tant pour les services traditionnels que pour les plus nouveaux ayant trait à l'information.

Les vendeurs de services intermédiaires, qui connaissent une grande popularité depuis quelques années et dont le nombre ne va certainement pas cesser de croître au fur et à mesure que l'Internet s'élargit, rejettent souvent toute responsabilité à l'égard de l'accomplissement des résultats qu'ils vendent et précisent que leurs services sont fournis « tels quels ».

En raison de leur nature intangible, les services sont presque toujours vendus selon une description et les vendeurs ont l'obligation de les décrire honnêtement. Le Ministère propose que quelle que soit la définition d'un service, celui-ci devrait offrir une qualité minimale acceptable de l'accomplissement de la tâche. Sinon, les consommateurs devraient avoir un recours, soutenu par la loi, comme lorsqu'ils achètent des marchandises qui n'offrent pas une qualité minimale acceptable.

Langage clair et simple

Proposition 12 :	***Si le texte d'un contrat de consommation est ambigu et offre plus d'une interprétation raisonnable, le contrat doit être interprété en faveur du consommateur.***

Lorsque les contrats sont ambigus ou renferment des termes et des énoncés conflictuels, ils offrent bien des problèmes possibles. Un langage clair et simple peut aider à éviter des conflits en s'assurant que les parties s'entendent vraiment sur les éléments du contrat.

Les consommateurs ont la responsabilité d'examiner en détails les ententes et les offres avant de s'engager. Cependant, les contrats qui prêtent à confusion et qui sont trop techniques contribuent à la tendance voulant que les consommateurs ne les lisent pas attentivement avant de les signer. Les ententes énoncées dans un langage clair et simple présentent moins de risque de créer des problèmes.

Les exigences de rédaction des contrats dans un langage clair et simple ont été adoptées dans certains États américains et créent souvent un recours civil pour les consommateurs en leur permettant d'annuler les contrats qui ne sont pas clairs. Au Royaume-Uni, les contrats de consommation doivent, de par la loi, être rédigés dans un langage clair et simple.

Cependant, on peut s'inquiéter du fait que l'obligation d'utiliser un langage clair et simple peut, en elle-même, donner lieu à davantage d'arguments juridiques et d'incertitudes à l'égard des contrats, au lieu du contraire.

Le Ministère propose une disposition plus simple qui exigerait que les tribunaux interprètent toute ambiguïté ou toute confusion qui émane d'un contrat en la faveur du consommateur, sans pour autant déclarer le contrat nul et non avenu. Cette disposition reconnaît que les consommateurs n'ont pas la responsabilité de rédiger la plupart des contrats de consommation. Les termes du contrat sont énoncés par les vendeurs et sont généralement ouverts à négociation. Dans une action en justice, on interprétera l'ambiguïté à l'avantage du consommateur. Cette démarche est conforme à ce qui se passe en Alberta et au Québec, deux provinces dont les lois sur la protection du consommateur comportent des dispositions de cette nature.

TROISIÈME PARTIE : LE SECTEUR DU RECOUVREMENT DES DETTES

Les sections suivantes traitent des normes qui régissent le recouvrement des dettes et d'autres affaires connexes. Le Ministère propose de regrouper les lois dont il est fait mention dans la présente section en une seule loi, la *Loi sur le recouvrement des dettes.*

Le Ministère propose de collaborer étroitement avec des représentants intéressés de l'industrie et des consommateurs afin d'élaborer la mise en œuvre des recommandations suivantes.

Huissiers

Proposition 13 :	***Le régime réglementaire régissant les huissiers privés devrait être modernisé de manière à le rendre cohérent avec d'autres régimes réglementaires et à inclure des normes de pratique et des pouvoirs d'application plus forts pour éviter les actes de mauvaise conduite et contrôler les honoraires.***

Les entreprises, les prêteurs et les locateurs commerciaux engagent les huissiers pour exercer leurs droits contre les débiteurs et les locataires. Les huissiers peuvent informer les débiteurs que les marchandises peuvent être saisies, reprendre physiquement possession des biens, s'occuper d'évincer des locataires et prendre les dispositions pour faire évaluer et vendre des marchandises. Les huissiers servent également à recouvrer les arrérages des taxes municipales. Ils sont réglementés par la *Loi sur les huissiers* et environ 180 d'entre eux travaillent actuellement en Ontario. Il y a une différence entre les huissiers privés et les huissiers de justice.

Un huissier demande 1 200 $ d'honoraires avant qu'un consommateur puisse récupérer une voiture saisie. La dette pour laquelle la voiture a été saisie était de moins de 50 $.

Les activités des huissiers privés ont soulevé de plus en plus d'inquiétudes au cours des dernières années. La législation qui régit leurs activités a été promulguée en 1960 et ne reflète par les normes d'enregistrement et de conduite que renferment la plupart des lois qui octroient des permis à des industries particulières, y compris celles qui régissent des activités analogues d'organismes de recouvrement.

Le système des huissiers juridiques se fonde sur des nominations particulières de comté. Les huissiers qui agissent – comme cela arrive souvent – dans un autre comté, doivent obtenir la permission de le faire auprès des tribunaux. C'est là une obligation qui est imposée au personnel de justice. L'Ontario est la seule province parmi celles qui réglementent les huissiers, qui utilise une démarche fondée sur les comtés.

Le Ministère propose que la nouvelle loi sur la consommation comprenne également des modifications de manière à créer un système provincial plus moderne d'enregistrement et de réglementation des huissiers. Un système à l'échelle de la province serait plus facile à observer et à administrer. Il pourrait également mener à un marché plus compétitif dans les services de recouvrement des dettes.

Un huissier qui reprend possession d'une voiture refuse à une mère d'enlever un siège de bébé et d'autres articles de soin d'enfant avant de saisir la voiture.

La classification des règles de conduite des huissiers traiterait de questions comme la saisie de marchandises autres que l'article dont on reprend possession, des honoraires que les huissiers peuvent demander au débiteur, et l'exigence de faire appel à un huissier.

Voici quelques exemples de questions qui pourraient être réglées par des règlements clairs de conduite :

- préavis à l'égard de la repossession du bien;
- exigences que toutes les mesures de récupération doivent se passer dans la paix et éviter l'utilisation de la force;
- informer la police locale avant toute action de reprise de possession (p. ex., pour éviter la confusion avec les véhicules qui sont déclarés volés par erreur);
- interdiction d'utiliser des insignes ou d'autres objets liés à l'application de la loi.

Un élément clé dont doit traiter tout système provincial relatif aux huissiers est le coût des services pour les débiteurs. Étant donné que le coût comprend les frais de déplacement ou liés à l'éloignement, un système à l'échelle provinciale doit comprendre un moyen de fournir un stimulant ou de donner des contrôles qui assureront que les services de huissiers rentables ne puissent pas comporter des coûts excessifs.

Le Ministère propose également que, à l'avenir, les huissiers qui se livrent à des pratiques de reprise de possession privée devraient être appelés des « agents de reprise privée » pour éviter de les confondre avec leurs confrères de la justice.

Le Ministère propose de travailler avec l'industrie afin d'élaborer en plus de détails un système réglementaire modernisé.

Pratiques de recouvrement

Proposition 14 : ***(a) Les interdictions contre le harcèlement dans le recouvrement des dettes devraient être élargies de manière à inclure une plus vaste gamme de créanciers, comme ceux qui achètent des dettes afin de les recouvrer.***

(b) Mise en œuvre d'un examen pour les agents de recouvrement.

Les personnes qui recouvrent les factures sont réglementées par la *Loi sur les agences de recouvrement*. Le but de la loi est de s'assurer que les pratiques de recouvrement sont équitables et ne constituent pas un harcèlement.

À l'heure actuelle, les règles de conduite relatives au recouvrement des dettes ne s'appliquent qu'aux agences professionnelles de recouvrement et non à quiconque recouvre des dettes à son

propre compte, qu'il soit le créancier initial ou quelqu'un (et même une agence de recouvrement) qui a acheté des dettes.

Certaines autorités réglementent de diverses façons les pratiques des créanciers qui recouvrent leurs propres dettes. Parmi elles, citons la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie.

En appliquant les normes de recouvrement à tous les créanciers, on engloberait un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises qui ne sont pas engagés en premier lieu dans la gestion et le recouvrement des dettes. Les organismes qui offrent directement un crédit au consommateur ou qui fournissent des marchandises ou des services au consommateur à crédit souhaitent généralement acquérir des consommateurs et les conserver. Ce souhait incite naturellement ces entreprises à fournir un bon service à la clientèle et les encourage à bien traiter le consommateur.

Cependant, les organismes qui achètent puis recouvrent les dettes des autres n'ont aucun rapport avec le consommateur, à part comme créanciers. Les agences de recouvrement elles-mêmes achètent maintenant certaines dettes et ne sont pas assujetties directement aux règles régissant des pratiques de recouvrement équitables lorsqu'elles recouvrent ces dettes.

Le Ministère propose que des normes qui décrivent des pratiques de recouvrement interdites devraient s'appliquer à ceux qui achètent des dettes provenant d'un crédit qu'ils n'ont pas eux-mêmes consenti au consommateur. De telles normes garantiront que ceux qui n'ont pas d'autre rapport direct avec le client sont toujours assujettis aux normes de bonne conduite.

À l'heure actuelle, les agents et les directeurs des agences de recouvrement passent un examen à l'égard de leurs obligations, mais les agents de recouvrement ne le font pas pour montrer qu'ils comprennent les règles qu'ils doivent suivre. Une certaine confusion règne à l'égard des activités qui constituent du harcèlement ainsi que sur d'autres aspects des normes régissant les agences de recouvrement. Une partie de cette confusion provient peut-être du manque de formation des agents de recouvrement et de leur compréhension de ce que constitue un harcèlement. En faisant passer des examens aux agents de recouvrement, on pourrait s'assurer qu'ils connaissent et comprennent les règles qui régissent leur conduite.

Un tel examen ne devrait pas créer un obstacle exagéré à la création de nouveaux emplois ni à l'expansion de la pratique du recouvrement, qui est parfois nécessaire de façon urgente pour répondre à la demande du marché.

Enfin, le Ministère propose que la *Loi sur les agents de recouvrement*, qui a été promulguée en premier lieu en 1896, et qui interdit l'utilisation de documents simili-juridiques pour recouvrer les dettes, soit regroupée avec d'autres législations sur la protection du consommateur traitant du recouvrement des dettes. La loi actuelle impose une amende maximale de 20 $, somme manifestement insuffisante qui serait mise à jour dans la nouvelle législation.

À VOTRE TOUR

Comme nous le disions dans l'introduction, les trois objectifs des révisions législatives proposés sont un traitement efficace des consommateurs, une réglementation à l'écoute et la plus grande souplesse nécessaire pour aller de pair avec un marché en constante évolution.

Nous avons besoin des idées, des conseils, des opinions et des suggestions des consommateurs, des entreprises, des professionnels, des universitaires et d'autres personnes afin de nous assurer que nous réaliserons vraiment ces objectifs.

Voici comment vous pouvez présenter vos commentaires. En écrivant au :

Ministère de la consommation et du commerce
Consultation au sujet de la réforme en matière de consommation
250, rue Yonge, 35e étage
Toronto (ON) M5B 2N5

Par télécopieur : (416) 326-8885

On peut consulter le présent document en ligne à : www.ccr.gov.on.ca

Le Ministère de la consommation et du commerce a reçu le mandat de consulter le public pour savoir quelle est la meilleure façon de réformer le droit de la protection du consommateur. Tous les renseignements personnels que vous fournirez sont assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Vos renseignements nous aideront à procéder à la consultation et à évaluer les résultats, ce qui peut nécessiter leur divulgation à d'autres participants, institutions et parties intéressées au cours de la consultation ou même après. Votre nom ne sera pas divulgué sans votre consentement.

Si vous avez des questions au sujet de cette consultation, veuillez communiquer avec :

le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée
Ministère de la consommation et du commerce
(416) 326-8470

PROPOSITIONS

1. *La protection du consommateur devrait être élargie de manière à s'appliquer à une plus vaste gamme d'opérations et de particuliers. Cette protection devrait s'appliquer aux particuliers chaque fois qu'ils s'engagent dans des opérations qui ne comprennent pas l'approvisionnement aux fins de revente, d'affinage ou de transformation par la fabrication.*

2. *La protection du consommateur devrait s'appliquer à la vente des produits et services ainsi qu'à d'autres formes d'opérations commerciales effectuées par les consommateurs. La forme d'une opération particulière ne devrait pas l'exempter des normes générales, comme celles qui ont trait à la facturation sur consentement seulement et l'interdiction des pratiques déloyales.*

3. *(a) Il faudrait adopter des normes régissant les opérations par Internet ou d'autres moyens de commerce électronique en se fondant sur l'Entente d'harmonisation des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral signée à Banff, en Alberta, en 1999.*

   (b) La législation modernisée de la protection du consommateur devrait englober l'autorité de promulguer et de mettre à jour des normes régissant les opérations utilisant des méthodes à distance, au fur et à mesure de l'évolution de la technologie et du marché.

4. *(a) Le droit de la consommation ne devrait pas s'appliquer aux opérations qui sont déjà régies par des régimes réglementaires qui protègent suffisamment le consommateur.*

   (b) L'interdiction actuelle contre toute « vente sur recommandation » devrait être restreinte de manière à interdire uniquement les ventes trompeuses effectuées sur recommandation.

5. *(a) Les recours dont peuvent se prévaloir les consommateurs qui sont touchés par une contravention à la norme de la protection du consommateur devraient comprendre le droit d'annuler un contrat, de recevoir un remboursement et de poursuivre le vendeur au civil pour des dommages-intérêts.*

   (b) Les recours civils devraient être régis par le principe selon lequel un acte isolé et involontaire de non-conformité qui ne porte pas préjudice à un client ne doit pas faire l'objet d'un recours.

6. *La législation sur la consommation devrait comporter une série cohérente de pouvoirs d'application et une seule période limite pendant laquelle on peut porter accusation.*

7. *Le droit de la consommation devrait imposer des amendes et des pénalités cohérentes et efficaces et fournir clairement l'autorisation de demander le dédommagement des victimes. De façon plus précise, les dispositions suivantes devraient être prises :*

   (a) le cas échéant, les contraventions à la Loi sur la protection du consommateur devraient être régies par une stricte responsabilité;

(b) les amendes maximales devraient être de 250 000 $ pour les entreprises et de 50 000 $ pour les particuliers. La durée de la peine d'emprisonnement devrait être de deux ans moins un jour;

(c) les lois devraient autoriser expressément le paiement d'un dédommagement aux victimes;

(d) les lois devraient autoriser l'enregistrement de droits de rétention sur les biens immobiliers et personnels des parties condamnées qui ne paient pas leurs amendes;

(e) les lois devraient autoriser la divulgation des défauts de paiement d'amendes aux agences de renseignement sur la consommation.

8. Les dispositions actuelles qui régissent les contrats de prestation future devraient être éclaircies afin de tenir compte des questions clés et améliorées des manières suivantes :

(a) les exigences en matière de divulgation devraient comprendre les dates proposées de livraison, l'utilisation des estimations et des autres solutions à des prix fixes, ainsi que les politiques de remboursement;

(b) une « règle de livraison dans les 30 jours » devrait s'appliquer à tous les contrats de prestation future;

(c) les autorités réglementaires devraient permettre la définition de catégories particulières d'opérations futures et permettre l'établissement d'exigences particulières en matière de divulgation pour toutes les catégories d'opérations de ce genre;

(d) la pratique trompeuse qui consiste à obliger à renégocier des prix estimés en retenant les marchandises du consommateur devrait être interdite;

(e) il faudrait éliminer l'exigence de placer dans des comptes de fiducie les sommes versées en vertu de certains contrats de prestation future, mais conserver l'autorisation d'exiger cette pratique dans des secteurs particuliers.

9. (a) La législation sur la consommation devrait renfermer l'autorisation de définir par règlement les domaines dans lesquels on pourrait interdire d'accepter des paiements anticipés.

(b) En se servant de cette autorité d'énoncer des règlements, le Ministère propose d'assujettir immédiatement à des restrictions la pratique voulant que l'on demande un paiement anticipé pour « redresser des cotes de crédit ».

10. La commercialisation du temps partagé devrait être accompagnée d'un document de divulgation qui satisfait aux exigences énoncées par le règlement et devrait être assujettie à une période de réflexion de 10 jours.

11. Les services aux consommateurs devraient être assujettis à une garantie implicite minimale fondamentale de qualité acceptable, s'appliquant de la même façon que les garanties implicites sur les marchandises.

12. Si le texte d'un contrat de consommation est ambigu et offre plus d'une interprétation raisonnable.

13. Le régime réglementaire régissant les huissiers privés devrait être modernisé de manière à le rendre cohérent avec d'autres régimes réglementaires et à inclure des normes de pratique et des pouvoirs d'application plus forts pour éviter les actes de mauvaise conduite et contrôler les honoraires.

14. (a) Les interdictions contre le harcèlement dans le recouvrement des dettes devraient être élargies de manière à inclure une plus vaste gamme de créanciers, comme ceux qui achètent des dettes afin de les recouvrer.

(b) Mise en œuvre d'un examen pour les agents de recouvrement.

ISBN 0-7794-0026-7

08/2000

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000